



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA
IN ECONOMIA E GESTIONE AZIENDALE
Ciclo XXIII

TITOLO TESI
GOVERNANCE E PERFORMANCE NELLE UNIVERSITÀ:
UN'ANALISI EMPIRICA

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza
SECS-P/07 ECONOMIA AZIENDALE

| | |
|-----------------------|----------------------------|
| Presentata da: | Dott.ssa NOEMI ATZENI |
| Coordiatore Dottorato | Prof.ssa ERNESTINA GIUDICI |
| Tutor | Prof. ALDO PAVAN |

Esame finale anno accademico 2009 - 2010

Sommario

| | |
|--|----|
| <i>Introduzione</i> | 1 |
| <i>Capitolo 1 - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO</i> | 6 |
| 1.1. L'avvio del <i>New public management</i> (NPM) nel mondo accademico..... | 6 |
| 1.2. Il processo di aziendalizzazione del settore universitario..... | 10 |
| 1.3. La competizione tra università: il valore del titolo di studio..... | 14 |
| <i>Capitolo 2 - GOVERNANCE E UNIVERSITÀ</i> | 20 |
| 2.1. La <i>governance</i> in generale | 20 |
| 2.2. Istruzione superiore, ricerca e sviluppo economico | 21 |
| 2.3. <i>Governance</i> di mercato | 23 |
| 2.4. <i>Governance</i> di stato | 28 |
| 2.5. <i>Governance</i> mista ("quasi mercato") | 29 |
| <i>Capitolo 3 - LA GOVERNANCE UNIVERSITARIA: TENDENZE GENERALI NELLO SCENARIO INTERNAZIONALE</i> | 33 |
| 3.1. Introduzione | 33 |
| 3.2. Il modello europeo-tradizionale..... | 34 |
| 3.3. Il modello statunitense..... | 36 |
| 3.4. Il modello anglosassone | 37 |
| 3.5. Il modello dei paesi in via di transizione (ex modello europeo) | 37 |
| <i>Capitolo 4 - IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO</i> | 39 |
| 4.1. La teoria degli <i>stakeholder</i> | 39 |
| 4.2. Come cambiano i rapporti con gli <i>stakeholder</i> | 45 |
| <i>Capitolo 5 - LA MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE ACCADEMICHE: I RANKING INTERNAZIONALI</i> | 51 |
| 5.1. Cosa sono i <i>ranking</i> delle università?..... | 51 |
| 5.2. L' <i>Academic Ranking of World Universities</i> (ARWU)..... | 52 |
| 5.3. Il <i>World University Rankings</i> (WUR) | 54 |
| 5.4. Gli effetti delle classifiche | 56 |
| 5.5. L'analisi dei <i>ranking</i> internazionali delle università | 60 |
| <i>Capitolo 6 – OBIETTIVI DELLA RICERCA, METODOLOGIA E METODO D'INDAGINE</i> | 62 |
| <i>Capitolo 7 – ANALISI DEI PAESI OGGETTO D'INDAGINE</i> | 64 |
| 7.1. Gli Stati Uniti d'America | 64 |

| | | |
|---|--|------------|
| 7.2. | Il Regno Unito..... | 72 |
| 7.3. | La Germania | 83 |
| 7.4. | L'Olanda..... | 93 |
| 7.5. | L'Italia | 102 |
| 7.6. | Comparazione dei casi di studio..... | 116 |
| <i>Capitolo 8 - L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN UN QUADRO COMPARATO.....</i> | | <i>120</i> |
| 8.1. | L'evoluzione del sistema universitario italiano | 120 |
| 8.2. | Il contesto socio-economico e culturale | 122 |
| 8.3. | Gli studenti | 126 |
| 8.4. | Le risorse finanziarie investite nell'istruzione superiore | 134 |
| 8.5. | La ricerca | 142 |
| 8.6. | I docenti..... | 144 |
| 8.7. | La mobilità..... | 146 |
| 8.8. | Considerazioni di sintesi..... | 149 |
| <i>Conclusioni</i> | | <i>153</i> |
| <i>Riferimenti bibliografici.....</i> | | <i>158</i> |

Indice delle tabelle e delle figure

| | |
|--|-----|
| Tabella 1 – Principali <i>stakeholder</i> : attese e possibili contributi..... | 44 |
| Tabella 2 – Distribuzione delle <i>performance</i> accademiche per paese..... | 61 |
| Tabella 3 – Struttura del finanziamento delle istituzioni di istruzione superiore in Germania, in base al tipo di istituzione (2007) | 91 |
| Tabella 4 – Entrate complessive delle università e delle <i>hogescholen</i> olandesi, per fonte di finanziamento (2007) | 100 |
| Tabella 5 – Principali caratteristiche della <i>governance</i> istituzionale delle università | 117 |
| Tabella 6 – Principali caratteristiche della <i>governance</i> di sistema delle università..... | 117 |
| Tabella 7 – Principali caratteristiche delle politiche di gestione del personale accademico | 118 |
| Tabella 8 – Principali caratteristiche delle politiche di finanziamento | 119 |
| Tabella 9 – Indicatori di partecipazione e di successo negli studi universitari dal 1960 al 2000 | 121 |
| Tabella 10 – Durata degli studi per conseguire il titolo (a.a. 2000/01)..... | 122 |
| Tabella 11 – Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite a prezzi correnti in \$ USA (2008) | 123 |
| Tabella 12 – Studenti immatricolati per livello ISCED-97 (2007) | 127 |
| Tabella 13 – Distribuzione degli studenti per tipologia di istituzione e modalità di studio (2007) | 127 |
| Tabella 14 – Percentuale di studenti fuori corso in Italia | 130 |
| Tabella 15 – Spesa annua per istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno (PPP \$ USA) (2006) | 136 |
| Tabella 16 – Distribuzione dei livelli retributivi della popolazione tra i 25 e i 64 anni a seconda del livello di studio: diplomati e laureati – ISCED 5A e 6 – (2007 o ultimo anno disponibile) .. | 141 |
| Tabella 17 – Spesa complessiva per R&S in milioni di euro (2000, 2004 e 2008)..... | 142 |
| Tabella 18 – Stipendi lordi mensili medi (€) per categoria di docente accademico | 145 |
| Tabella 19 – Densità delle istituzioni di istruzione superiore per milione di abitanti..... | 151 |
| | |
| Figura 1 – Processo produttivo delle università in una <i>governance</i> di libero mercato | 24 |
| Figura 2 – Processo produttivo delle università in una <i>governance</i> dirigista | 29 |
| Figura 3 – Processo produttivo delle università in una <i>governance</i> mista | 31 |
| Figura 4 – Modelli di <i>governance</i> : il quadro internazionale | 34 |
| Figura 5 – Gli <i>stakeholder</i> dell’università | 40 |
| Figura 6 – Pesi per indicatore (ARWU)..... | 53 |
| Figura 7 – Pesi per criterio (ARWU)..... | 53 |
| Figura 8 – Pesi per indicatore (WUR) | 55 |
| Figura 9 – Entrate complessive delle università statunitensi (pubbliche e private), per fonte di finanziamento (2006-07)..... | 70 |
| Figura 10 – Entrate complessive delle università del Regno Unito, per fonte di finanziamento (2006-07)..... | 81 |
| Figura 11 – Entrate complessive delle università statali italiane, per fonte di finanziamento (2007) | 114 |

| | |
|--|-----|
| Figura 12 – Entrate complessive delle università non statali italiane, per fonte di finanziamento (2007) | 115 |
| Figura 13 – Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2007) | 124 |
| Figura 14 – Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, per fasce di età (2007) | 125 |
| Figura 15 – Andamento del tasso di completamento degli studi (ISCED 5A) (2000-2005)..... | 129 |
| Figura 16 – Andamento durata media degli studi (in anni) (1999-2006)..... | 129 |
| Figura 17 – Percentuale di studenti che intraprendono un programma di studio di tipo terziario e abbandonano senza conseguire alcun titolo di studio di livello terziario (2005) | 131 |
| Figura 18 – Numero di dottori di ricerca (2001 e 2007)..... | 133 |
| Figura 19 – Numero di dottori di ricerca per milione di abitanti nel 2007 | 134 |
| Figura 20 – Spesa per l'istruzione terziaria in percentuale sul PIL (1995, 2000, 2006)..... | 135 |
| Figura 21 – Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria in percentuale rispetto al PIL (2006) | 136 |
| Figura 22 – Spesa per istruzione terziaria per studente, cumulata sulla durata media di permanenza (PPP \$ USA) (2006) | 137 |
| Figura 23 – Spesa annua per istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno, per tipologia di servizio (PPP \$ USA) (2006) | 138 |
| Figura 24 – Relazione tra le tasse di iscrizione medie (PPP \$ USA) praticate dalle istituzioni pubbliche e la percentuale di studenti a tempo pieno che beneficia di finanziamenti pubblici e/o borse di studio (ISCED 5A) A.A. 2006/2007 | 140 |
| Figura 25 – Spesa complessiva per R&S in percentuale rispetto al PIL (2008) | 143 |
| Figura 26 – Ripartizione delle spese di R&S tra università, enti pubblici di ricerca, sistema delle imprese e settore privato non-profit (2008) | 144 |
| Figura 27 – Rapporto studenti equivalenti a tempo pieno e docenti – totale istruzione terziaria (1999, 2003, 2007) | 144 |
| Figura 28 – Percentuale di studenti stranieri (<i>incoming</i>) presenti nel paese sul totale degli studenti (ISCED 5A-6) | 147 |
| Figura 29 – Percentuale di studenti che studiano all'estero (<i>outgoing</i>) sul totale degli studenti (ISCED 5A-6) | 147 |
| Figura 30 – Percentuale di docenti <i>incoming</i> dall'estero (programma <i>Erasmus</i>) sul totale dei docenti (ISCED 5-6)..... | 148 |
| Figura 31 – Percentuale di docenti <i>outgoing</i> (Programma <i>Erasmus</i>) sul totale dei docenti (ISCED 5-6) | 149 |

Introduzione

Nell'ambito dei profondi processi di riforma che hanno interessato il settore pubblico dei paesi a economia avanzata¹, le istituzioni accademiche europee e mondiali hanno affrontato – secondo modalità e tempi diversi da paese a paese – un processo di radicale cambiamento organizzativo e del proprio ruolo nell'attuale scenario socio-economico volto a modificare o addirittura rivoluzionare il tradizionale modo di operare e i valori fondamentali di tali istituzioni (Parker, 2002; Conceição *et al.*, 1998; Morris, 2002). La crescente velocità delle trasformazioni richiede alle università una rapida capacità di mutare e ancor di più anticipare e guidare il cambiamento. L'ambiente di riferimento si fa sempre più dinamico, competitivo e internazionale: la ricerca si confronta con ritmi di innovazione sino a ieri sconosciuti; gli studenti tendono sempre più a spostarsi; situazioni d'ambiente sempre nuove creano interessanti potenzialità di consulenza per soggetti portatori di conoscenze d'avanguardia (Pavan, 2003).

In questo scenario ricerca e formazione diventano fattori primari nelle scelte di fondo di un paese. Tuttavia, insieme alle missioni consolidate della didattica e della ricerca, una terza missione connota il ruolo dell'università nella società della conoscenza. Si tratta del contributo che l'università può dare allo sviluppo locale e regionale: civile, economico e sociale delle comunità territoriali. L'università è venuta assumendo il ruolo di pilastro dell'infrastruttura regionale della conoscenza e di artefice dei relativi sistemi di innovazione grazie al contributo alla nascita di nuove imprese, alla creazione di parchi scientifici, alla proliferazione di strutture di cooperazione con imprese, ai *network* regionali tra università, al trasferimento di tecnologia e *know how* e alla diffusione della cultura scientifica. Anche per le università le vocazioni economiche e le caratteristiche socio-demografiche del territorio costituiscono – come per molti altri operatori economici – un luogo di radicamento culturale per competere su scala globale.

¹ Le riforme del settore pubblico sono state generalmente ricomprese nel paradigma del *New public management*. Sul tema si vedano i contributi, tra gli altri, di Hood (1995), Barzelay (1999), Gruening (2001), Jones *et al.* (2001a), Jones *et al.* (2001b), Pollit *et al.* (2002).

A tal proposito, le università hanno necessità di definire il proprio posizionamento strategico rispetto agli altri soggetti fornitori di prodotti della ricerca e di alta formazione, il che induce a riflettere e a operare in termini di competizione e di differenziazione. Ogni ateneo, dopo aver identificato quali siano le offerte più attraenti e congruenti con le proprie specificità – in relazione al contesto in cui opera e alle risorse acquisibili – definisce quale sia il *target* di utenza e i modi per raggiungerla in una prospettiva competitiva (Miolo Vitali, 2001). Nella misura in cui la domanda veicola la distribuzione delle risorse nel sistema, le università competono per acquisire studenti e personale accademico altamente qualificato in quanto condizioni per accrescere le risorse finanziarie a disposizione.

La competizione per l'acquisizione delle risorse è possibile soltanto in presenza di mobilità, ovvero se il capitale – intellettuale e finanziario – può essere liberamente attratto eliminando gli attriti che impediscono a studenti, docenti e sovvenzionatori di spostarsi – avendone conoscenza e convenienza – verso le organizzazioni che meglio di altre rispondono alle loro attese (Paletta, 2004). Ne è risultato come logica conseguenza un più forte orientamento degli atenei al mercato, una differente organizzazione e gestione strategica delle risorse disponibili e dei canali di finanziamento accessibili, un'attenzione rinnovata al complesso degli *stakeholder* di riferimento, un'apertura all'adozione di ideologie, strumentazioni e tecniche un tempo proprietà esclusiva del settore privato.

Tuttavia, la disponibilità a prendere in considerazione una molteplicità di offerte, non sempre – e non necessariamente – dipende da fattori economici. Ad esempio, gli studenti e i docenti possono scegliere una città e quindi la relativa università e non viceversa. A parità di altre condizioni, due principali fattori determinano la mobilità delle risorse e quindi il grado di competitività all'interno del settore:

1. la differenziazione istituzionale all'interno del settore (CRE, 1996) e la percezione da parte del mercato della diversità delle offerte. Quest'ultima riguarda il differente potenziale di accrescimento del capitale intellettuale promesso da una certa istituzione rispetto alle preferenze individuali e alle offerte competitive. Ciò può dipendere dalla tipologia dei corsi offerti, dalla tradizione locale e dal prestigio di un

certo campo di studi, dal clima organizzativo stimolante, dalla presenza di servizi complementari come residenze e aiuti finanziari, e più in generale dalla forza del marchio: l'immagine dell'istituzione nella comunità scientifica e nella società;

2. la mobilità è anche influenzata dalla particolare natura economica dell'istruzione e della ricerca. Trattandosi di beni economici il cui valore d'uso è di difficile misurazione, l'affidabilità delle decisioni di acquisto e la lungimiranza delle decisioni di offerta dipendono da solidi sistemi di valutazione della qualità (Brennan *et al.*, 2000). In effetti, affinché la domanda possa avere un ruolo sostanziale, le università devono poter rendere riconoscibili al pubblico il valore differenziale delle loro offerte. Inoltre, le università hanno bisogno di salvaguardare l'innovazione didattica e le attività di ricerca scientifica che non hanno immediatamente ricadute in termini di domanda di mercato.

I nodi cruciali della congruità delle risorse, della mobilità, della differenziazione e della valutazione si agganciano alla questione della capacità degli assetti di governo interno alle università di indurre comportamenti reattivi e proattivi rispetto agli stimoli della concorrenza ma soprattutto al grado di autonomia/dipendenza delle università dal potere politico.

Il presente lavoro si propone di verificare – attraverso uno studio comparativo dei sistemi nazionali di istruzione superiore presenti in alcuni paesi, in una prospettiva internazionale – se il grado di autonomia di cui godono le università rispetto al potere politico, le modalità di composizione degli organi collegiali che le governano nonché i meccanismi di competizione che si instaurano tra le stesse, siano potenzialmente in grado di esercitare un'influenza rispetto alle *performance* accademiche conseguite, queste ultime misurate in termini di visibilità e prestigio nei principali *ranking* internazionali delle università. In altre parole, l'obiettivo è quello di verificare l'esistenza di una relazione tra il modello di *governance* adottato dalle università e la collocazione ottenuta nei principali *ranking* internazionali e conseguentemente rispondere al seguente quesito: quali modelli di *governance* generano le migliori *performance*?

Il *framework* teorico nel quale il presente lavoro si inserisce è quello della *stakeholder theory*. L'ipotesi sottostante – che evidentemente importiamo dagli approcci economico-manageriali – è da un lato che la *governance* costituisca una leva fondamentale di competitività e di *performance* e dall'altro che dal modello di *governance* adottato dipenda il livello di *accountability* dell'università, ossia l'ampiezza delle responsabilità attribuita a coloro che assumono decisioni e l'efficacia del controllo a cui essi sono sottoposti. Ogni sistema di *governance* si fonda sull'equilibrio tra gli interessi dei diversi *stakeholder* (portatori di interesse impliciti o espliciti, diretti o indiretti) in un determinato contesto di regole istituzionali e di mercato, ma al tempo stesso deve predisporre un equilibrio negoziale tra questi interessi. Il processo gestionale, in qualche modo, incorpora questo equilibrio negoziale traducendolo in decisioni che si riflettono sulla *performance* aziendale e sulla ripartizione dei benefici tra i diversi *stakeholder*.

Dopo aver esaminato i principali aspetti del processo evolutivo del settore universitario (Capitolo 1), il lavoro si focalizza sull'analisi delle principali caratteristiche dalla *governance* universitaria (Capitolo 2) e in particolare dei modelli di *governance* adottati dalle università nello scenario internazionale (Capitolo 3). Successivamente, viene descritto il *framework* teorico nel quale si colloca la presente ricerca (Capitolo 4) e si procede poi all'esame delle classifiche delle università (Capitolo 5) con particolare approfondimento dei principali *ranking* internazionali: l'“*Academic Ranking of World Universities*” promosso dal “*The Institute of Higher Education*” della *Shanghai Jiao Tong University* e il “*World University Rankings*” promosso dal “*Times Higher Education Supplement*”. Entrambi sono adoperati sia come strumento per la misurazione delle *performance* accademiche delle università ma soprattutto, quale strumento per determinare la selezione dei paesi i cui sistemi di istruzione superiore sono oggetto di studio (Capitolo 7). Infine, per comprendere meglio le differenze e le ragioni del ritardo del sistema universitario italiano rispetto al contesto internazionale viene presentata nell'ultimo capitolo (Capitolo 8) una fotografia del sistema universitario italiano confrontato rispetto a quello degli altri maggiori paesi dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti.

Al termine di questo mio lavoro, sento di dover rivolgere alcuni doverosi ringraziamenti a quanti, in vario modo, mi hanno sostenuta.

Innanzitutto un grazie al Prof. Aldo Pavan che, con attenzione e interesse, mi ha seguita, incoraggiata e stimolata, durante tutte le fasi di elaborazione del lavoro, a partire dalla scelta del tema della ricerca e in ogni suo successivo sviluppo. Le sue indicazioni e i suoi commenti hanno rappresentato per me una guida fondamentale e un imprescindibile riferimento scientifico.

Un sentito ringraziamento va alla Dott.ssa Elisabetta Reginato che si è sempre resa disponibile a discutere parti del lavoro fornendomi nuovi stimoli di ricerca, ma anche numerosi consigli e suggerimenti che hanno contribuito a farmi affrontare più criticamente i temi qui sviluppati.

Un grazie speciale va infine alla mia famiglia e alla Dott.ssa Sonia Melis, per l'aiuto che non mi hanno mai fatto mancare e che, come sempre, mi sono stati vicini, pronti ad aiutarmi e a consigliarmi. Ai miei genitori e a Marco va, anche in quest'occasione, la mia gratitudine e riconoscenza.

Capitolo 1 - L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

1.1. L'avvio del *New public management* (NPM) nel mondo accademico

Le teorie di *management* a lungo non si sono occupate delle università – come in generale di tutta la pubblica amministrazione – poiché hanno preferito focalizzarsi sulle aziende commerciali. Le pubbliche amministrazioni erano considerate meno interessanti in quanto entità sicure, finanziate e governate in via gerarchica dallo Stato. Pertanto, i loro dirigenti potevano operare in un clima sereno e con certezza di disponibilità di risorse e nessuno pensava agli sprechi che una macchina amministrativa mal gestita avrebbe potuto generare.

Negli anni '90 – sulla spinta di una recessione mondiale e dell'accanimento che in alcuni paesi c'era stato per ridurre la spesa pubblica perché considerata ragione della tassazione e dell'inflazione – gli stati hanno iniziato a ripensare l'organizzazione dei servizi pubblici. L'obiettivo diviene quello di creare valore nell'utilizzo del denaro pubblico e quindi si vuole spingere le amministrazioni a erogare maggiori servizi con minori risorse. E questa la fase di avvio del *New public management* o – come alcuni l'hanno definita – di *reinventing government* (Hood, 1991; Osborne *et al.*, 1992; Aucoin, 1995; Lane, 2000).

Per molti servizi è stato avviato un periodo di privatizzazioni: i ministeri hanno preferito gestire con contratti alcuni servizi alla popolazione, piuttosto che con un monopolio sotto loro controllo gerarchico. Così è stata creata competizione tra gli enti e le logiche di controllo e legittimazione esterne si sono sostituite a quelle autoreferenziali dei sistemi monopolistici (Natale, 2001). Alcuni hanno individuato in questa forma di contrattazione molte caratteristiche del mercato e per questo hanno coniato il termine di “quasi-mercato” (Le Grand, 1991). “Quasi” perché comunque lo Stato ha un ruolo importante nel governo del servizio e non si trasferiscono alla pubblica amministrazione modelli gestionali del settore privato. Tra gli altri permangono i valori del servizio pubblico ispirati alla *citizenship*, all'equità e alle pari opportunità nell'accesso al servizio.

Si è valutato che i modelli delle aziende applicati *in toto* alla pubblica amministrazione avrebbero potuto non essere efficaci. La prima ragione di questo è che la gestione non è rivolta al profitto. Inoltre, molti aspetti del servizio negli enti pubblici vengono decisi dal governo e le organizzazioni non possono mutare il loro mercato e i loro utenti. Con il “quasi-mercato” il vantaggio è che lo Stato non è più il mediatore della società, ma l’ente deve confrontarsi direttamente con i cittadini, che per giunta non sono più utenti ma clienti.

Altri servizi pubblici sono stati giudicati non privatizzabili e lo Stato per spingere all’efficienza ha sviluppato un sistema competitivo nell’assegnazione delle sue risorse e quindi una “simulazione periodica” del mercato. In questo modo lo Stato assegna le risorse a quegli enti che registrano una prestazione qualitativamente migliore e che quindi in una situazione di mercato sarebbero scelti da un acquirente razionale e ben informato. Nello stesso tempo si incentivano anche gli enti a individuare differenti fonti di finanziamento e a offrire i propri servizi a prezzi che coprano i costi.

Nessun paese ha introdotto con le riforme la privatizzazione totale del sistema universitario: al fine di incrementarne l’efficienza si è agito invece sui finanziamenti e sulla *governance*. Questo probabilmente perché i ricercatori sono “autonomi professionisti” e quindi inseriti in un contesto di mercato avrebbero potuto comportarsi come singole unità organizzative, auto-gestirsi, frammentare gli obiettivi e le attività, senza minimamente considerare la possibilità di realizzare una strategia unica di ateneo (Minelli *et al.*, 2002). Inoltre, le istituzioni pubbliche centrali hanno compreso che il loro ruolo doveva diventare di controllo e regolazione (Rebora, 1999; Borgonovi, 2002).

Le università sono organizzazioni pubbliche formate da professionisti (Mintzberg, 1983; Newby, 1999; Barry *et al.*, 2001), spesso classificate tra le istituzioni *loosely-coupled* (Weick, 1979; Reponen, 1999) o tra le anarchie organizzate governate con logiche di *garbage can mode*² (Cohen *et al.*, 1993). Quindi sono istituzioni con poca capacità manageriale, resistenti ai grandi cambiamenti e a tutto ciò che viene loro

² Il modello *garbage can model* delinea il processo decisionale di organizzazioni in cui chi assume decisioni non ha chiare le preferenze di tutti gli attori coinvolti, spesso si agisce sulla base di idee e sensazioni, il processo di produzione non è poi lineare e sempre definibile a priori (Cohen *et al.*, 1972).

imposto (Mintzberg, 1979). La spinta al nuovo dovrebbe aver intaccato lo *status* dei docenti, o quantomeno la loro cultura introducendo l'abitudine al monitoraggio, alla valutazione, alla massimizzazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità. I docenti hanno poi dovuto affiancarsi a *manager* professionisti – come viene dimostrato dall'accresciuto numero di dirigenti – e con loro hanno istituito dei *team* di lavoro (Ferlie *et al.*, 2002). Se l'atteggiamento dei docenti sia effettivamente cambiato è però ragione di dibattito: alcuni hanno infatti affermato che i docenti hanno saputo relegare il managerialismo alle sole attività “periferiche”, mantenendo il vecchio approccio per le attività *core* (Laughlin, 1992).

Ferlie (2002) parla di quattro tipologie di NPM:

1. una fortemente ispirata all'efficienza e da alcuni giudicata poco adatta ai valori della pubblica amministrazione. Le caratteristiche sono: forte pianificazione gerarchica delle attività, fissazione di *target*, obiettivi, pratiche di *auditing*, rafforzamento del ruolo della *leadership* di ateneo, particolare attenzione alle pratiche di rendicontazione e alla coerenza tra *performance* e flussi finanziari. Dietro a questa tipologia c'è un approccio alla formulazione della strategia formale, razionale e analitico, in cui si ritiene che il vertice possa stabilire una strategia precisa e questa poi venga attuata in modo parcellizzato da tutte le unità (Chandler, 1962; Porter, 1980; Sloan, 1993);
2. una che punta alla flessibilità, alla varietà del servizio e quindi assegna al mercato un ruolo importante nella gestione, cerca di individuare forme di esternalizzazione e di contrattazione. L'amministrazione mira quindi a focalizzarsi sulle attività più strategiche e a gestire in *network* le altre (Favotto *et al.*, 2005). In questo contesto non si definisce una strategia, in quanto è costosa da produrre e inutile in un ambiente di mercato in cui le scelte devono essere emergenti;
3. una orientata all'eccellenza, che punta sulla cultura, sui riti e sui simboli aziendali e per questo può affidarsi o a un approccio *bottom-up* con potere decentralizzato e valutazione sui risultati, oppure a un approccio *top-down* con una *leadership* forte, che definisce e comunica la *mission* e le principali linee strategiche di ateneo. Questa tipologia viene supportata da un approccio alla *strategy formulation* di tipo

emergente (Mintzberg *et al.*, 1985), in cui la strategia si crea nelle micro-organizzazioni e in specifici *framework*;

4. una volta al servizio pubblico e alla sua rendicontabilità ai cittadini, in cui si monitora la qualità e la si comunica agli utenti così che possano essere resi più partecipi circa l'utilizzo del denaro pubblico. Gli enti che adottano questa tipologia assumono le decisioni di volta in volta tenendo in considerazione il contesto sociale e istituzionale.

Rebora (2002) sintetizza, invece, le quattro tipologie proposte da Ferlie in due modelli gestionali: uno per obiettivi e uno imprenditoriale. Il primo è focalizzato sulla programmazione delle attività e sulla puntuale definizione dei *target* da raggiungere; il secondo sulla strategia, sulla comunicazione degli obiettivi nell'organizzazione e sulla responsabilizzazione dei singoli verso i risultati. Quest'ultimo approccio si è sviluppato assieme alla "cultura dell'eccellenza", dell'alto coinvolgimento delle risorse umane, dello sviluppo e apprendimento organizzativo. Secondo Ferlie (2005) è questa una soluzione *soft* ed è la più adatta in un contesto di professionisti. Inoltre le teorie *soft* sono molto vicine a quelle sui modelli di *governance* che enfatizzano i concetti di *network* e lavoro di gruppo, dove si facilitano la consultazione e discussione dei problemi e dove il vertice cerca di assumere un ruolo di influenza, persuasione e *leadership* (Newman, 2001). Anche Favotto (2005) interviene sulle differenze dei due approcci individuando una sottostante evoluzione del concetto di strategia: da un'accezione classica e formalizzata che mira a definire in dettaglio una strategia da realizzare, a una flessibile e dinamica in cui partecipano più *stakeholder*, si individuano più percorsi evolutivi e un sistema coordinato di scelte coerente con la *mission* (Coda, 1988; Mintzberg, 1994; Bergamin Barbato, 1991). Nel secondo approccio, invece, anche nei sistemi di controllo si inseriscono logiche di informalità e interattività, ci si focalizza sulle linee strategiche piuttosto che sull'analisi del raggiungimento dei singoli obiettivi.

Oltre a un nuovo approccio alla *strategy formulation*, secondo alcuni la continua richiesta di rendicontabilità ha spinto il settore pubblico e le università ad adottare approcci, principi e strumentazioni, che erano invece inutili nel precedente contesto.

Fra questi gli strumenti di valutazione della *performance*, i processi di *Total Quality Management (TQM)*, le analisi finalizzate al *business process reengineering*, forme di *reporting* e gestione della strategia evolute come la *balance scorecard* (Riccaboni, 2003).

Questo è il sistema di controllo “orientato alla strategia” secondo il quale il controllo è un processo informativo, decisionale e di azione condiviso. Esso è in grado di orientare l’effettivo perseguimento degli obiettivi monitorandone le funzionalità; è strumento di *accountability* in quanto garantisce a interlocutori interni ed esterni informazioni necessarie alla loro attività. Un tale sistema di controllo è inoltre di supporto alla rielaborazione strategica e quindi a tutto il sistema decisionale perché aiuta la condivisione della strategia, facilita il *learning by doing* e consente di anticipare i cambiamenti imposti dall’ambiente (Caccia, 2005). Secondo alcuni l’introduzione di questi strumenti è ciò che differenzia l’approccio al managerialismo di tipo *hard*, da quello *soft* (Trow, 1994). Fra gli studiosi di scienze manageriali c’era l’attesa che le università italiane avrebbero sviluppato un approccio *hard*, come quello di altri paesi occidentali (Riccaboni, 2003).

1.2. Il processo di aziendalizzazione del settore universitario

Nel corso del precedente paragrafo abbiamo messo in evidenza come il complesso dei cambiamenti – introdotti per lo più normativamente nel corso degli ultimi venti anni e avvenuti a livello internazionale durante lo scorso trentennio – abbiano indirizzato le università di tutto il mondo verso un profondo processo di evoluzione. La direzione prescelta è stata quella di rivolgersi all’adozione e all’utilizzo di tecniche e logiche manageriali che consentissero il conseguimento di più elevati livelli di efficienza, efficacia e qualità nello svolgimento delle funzioni assunte.

Il quadro così tratteggiato, del resto – come già richiamato – si è caratterizzato principalmente per un fattore che è emerso quale principale elemento di cambiamento obbligato in tutti i settori pubblici: la persistente crisi finanziaria che ha imposto ai vari governi nazionali di dover tagliare i canali di finanziamento

tradizionalmente concessi a numerose istituzioni del settore pubblico quali, nel caso specifico, quelle universitarie.

Caratteristica comune a tutte le esperienze, in questo senso, pare potersi riconoscere nella contemporanea crisi finanziaria che ha colpito numerosi stati europei ed *extra-europei*, con il conseguente taglio di risorse monetarie trasferite al settore pubblico e, in particolare, al mondo accademico, e con la volontà di conseguire più elevati livelli di qualità, efficacia ed efficienza nell'uso delle risorse disponibili e dei servizi offerti. Ciò ha portato quasi ovunque a porre crescente enfasi sui temi di una maggiore responsabilizzazione delle istituzioni accademiche, del bisogno di una costante valutazione delle *performance* e degli *output* da queste prodotti e della conseguente opportunità dell'introduzione di logiche e strumentazioni informative e decisionali di stampo manageriale (Lynn Meek, 2000).

Tale situazione, pertanto, dovrebbe condurre i vari atenei a “correre ai ripari”, apportando sostanziali modifiche ai propri tradizionali schemi operativi e piani strategici, muovendosi nella direzione dell'adozione di strumentazioni e filosofie gestionali tipiche delle aziende del settore privato.

Nel complesso, questo processo, che viene comunemente definito come di “aziendalizzazione” o “managerializzazione” del settore accademico, implica la presenza di notevoli conseguenze organizzative e gestionali.

Innanzitutto, l'università si sta progressivamente trasformando in un'azienda con elevate competenze manageriali, orientata al profitto (Boyce, 2002) e al risultato. Come osserva Marginson (2000), sembra vero che attualmente l'università viva e operi a tutti gli effetti nell'“era del business”.

A tale risultato, del resto, si è pervenuti combinando tre distinte ma correlate tendenze, sorte e affermatesi con vigore negli ultimi anni (Boyce, 2002):

- ✓ la razionalizzazione delle risorse finanziarie, che ha fatto seguito ai tagli dei finanziamenti operati dai governi nazionali nei confronti degli atenei e ha comportato numerosi ridimensionamenti nelle strutture universitarie stesse;

- ✓ l'aziendalizzazione degli strumenti di governo adottati e utilizzati dai decisori ed enti universitari, nella direzione dell'impiego di strumentazioni informative e decisionali tipiche del settore privato e più idonee ad affrontare la gestione di un ente attivo in un contesto competitivo e di libero mercato;
- ✓ maggiore orientamento al mercato (*marketization*) da parte dei soggetti e istituzioni coinvolti, che si è successivamente tradotto in processi di privatizzazione, di accresciuta competizione e concorrenza, di più intensificati rapporti con il mondo delle imprese.

Il quadro così delineato, di conseguenza, ha condotto le università verso aspetti di una cultura gestionale e di una impostazione strategica che abbiamo definito "aziendale". Nel complesso, infatti, pare possibile individuare la tendenza a mettere in atto un processo di omogeneizzazione progressiva degli schemi organizzativi degli atenei, nella direzione di un modello unico di università, unanimemente e universalmente accettato: quello della *entrepreneurial university*, o "università-azienda".

Di fatto, parole, aggettivi ed espressioni quali "manageriale", "competitività e concorrenza", "managerializzazione e/o aziendalizzazione", hanno di volta in volta accompagnato e sostenuto processi finalizzati a ristrutturare, ridimensionare (*downsizing*) e reingegnerizzare (*reengineering*) tutto il settore pubblico, ivi compreso il contesto universitario.

Ne è derivata l'introduzione non solo di un linguaggio di carattere economico, ma anche e soprattutto la volontà di adottare quegli stessi strumenti manageriali che permettessero di muoversi nella direzione di poter impostare, gestire, misurare e analizzare le attività svolte nel mondo accademico in termini di obiettivi da perseguire, risultati raggiunti, *performance* individuali e collettive e relativi indicatori di misurazione (Guthrie *et al.*, 1996).

Si può rilevare, allora, come le riforme promosse in numerosi paesi siano state sostanzialmente finalizzate a decentralizzare il controllo delle università. Ne è risultato come logica conseguenza un più forte orientamento degli atenei al mercato, una diversa impostazione e gestione strategica delle risorse disponibili e dei canali di finanziamento accessibili, un'attenzione rinnovata al complesso degli *stakeholder* di

riferimento, un'apertura all'adozione di ideologie, strumentazioni e tecniche un tempo proprietà esclusiva del settore privato.

Alcuni autori, in tal senso, suggeriscono che il concetto di mercato e, più in generale, l'apertura a logiche di mercato nel settore dell'*higher education*, abbia due principali vantaggi (Lynn Meek, 2000):

- ✓ fornire un ausilio nella direzione di riuscire a regolare in modo più efficace le relazioni fra istituzioni accademiche e governi nazionali;
- ✓ regolamentare e far evolvere positivamente le relazioni tra il mondo accademico e la comunità in generale.

In riferimento al primo punto richiamato, come rilevato da alcuni studiosi, deve farsi notare che il merito del cambiamento in atto in numerosi paesi, oltre che all'azione dei rispettivi governi nazionali, deve anche riferirsi al ruolo svolto dagli atenei stessi che, pur con diversi gradi di efficacia ed estensione, hanno risposto con modalità manageriali alla sfida loro posta, trasformando le proprie strutture amministrative, organizzative e accademiche (Marginson *et al.*, 2000).

È proprio tale congiunto operare di riforme promosse a livello governativo e di iniziative adottate e compiute da parte delle singole istituzioni accademiche che sta rendendo possibile, in alcuni paesi, un processo di rinnovamento che può farsi corrispondere a ciò che Trow (1994) definisce come *hard managerialism*.

L'autore identifica, infatti, due differenti forme di managerialismo che possono essere adottate all'interno delle istituzioni universitarie per promuovere il cambiamento (Galbraith, 1998a, 1998b, 1998c):

- ✓ *soft managerialism*, finalizzato a promuovere la qualità dell'istruzione superiore al minor costo possibile, apportando unicamente le modifiche che possano incrementare l'efficienza dell'ente senza modificarlo nelle sue linee organizzative e strutturali essenziali;
- ✓ *hard managerialism*, avente come obiettivo ultimo quello di rimodellare le istituzioni accademiche attraverso l'introduzione di nuovi sistemi di *management*. Questo secondo approccio prevede la definizione di criteri e meccanismi di

misurazione necessari alla valutazione delle varie attività svolte, con la conseguente attribuzione di “premi” o “punizioni”, ovvero prevedendo un legame tra *performance* rilevate e risorse finanziarie assegnate.

Risulta intuibile che se da un lato il processo di cambiamento in atto è finalizzato alla realizzazione di un approccio di tipo *hard managerialism*, ancora molto deve essere fatto affinché esso possa effettivamente divenire funzionante ed efficace. In particolare, pare possibile affermare che gli obiettivi da noi richiamati in precedenza potranno essere effettivamente raggiunti unicamente nella situazione in cui le università siano in grado di ristrutturare in modo idoneo i rapporti stretti con i vari *stakeholder* di riferimento e di sfruttare tali legami in modo coerente.

1.3. La competizione tra università: il valore del titolo di studio

I sistemi universitari seguono tradizionalmente due modelli: da un lato troviamo i modelli basati sul valore legale del titolo di studio, al quale la legge conferisce l'idoneità a produrre determinati effetti giuridici, quali la possibilità di proseguire gli studi, accedere ai concorsi per i pubblici uffici o per l'abilitazione all'esercizio delle professioni (Stolfi, 2006); dall'altro vi sono, invece, i modelli basati sul valore di mercato, in tal caso sono le leggi della domanda e dell'offerta a stabilire il valore di un determinato titolo di studio.

I sistemi del primo tipo – ai quali fa riferimento la tradizione italiana e dei paesi dell'Europa continentale – presuppongono generalmente omogeneità dei corsi di studio e delle istituzioni universitarie, con un forte controllo dello Stato (modelli dirigisti).

I sistemi del secondo tipo – ai quali fa riferimento la tradizione dei paesi anglosassoni – sono caratterizzati da una forte autonomia delle università e da un'accentuata differenziazione dei corsi di studio. Tali istituzioni sono in competizione per l'acquisizione di risorse sia da parte dagli studenti – interessati ad acquisire la “migliore” formazione possibile – sia da parte delle istituzioni, pubbliche e private, interessate ad acquistare i migliori risultati della ricerca (modelli di mercato).

I due modelli hanno da sempre costituito due fronti contrapposti nel dibattito teorico e politico (Catalano *et al.*, 1993; Silvestri, 2003).

I sostenitori del modello dirigista affermano generalmente che:

- ✓ l'uguaglianza fra le istituzioni è la migliore garanzia di uguaglianza fra gli studenti, indipendentemente dalle loro condizioni sociali ed economiche;
- ✓ le particolari caratteristiche dei beni prodotti dalle università rendono i risultati del mercato del tutto insoddisfacenti (fallimenti del mercato), in particolare:
 - la ricerca fondamentale – imprescindibile produzione congiunta con la didattica³ – ha le caratteristiche di un bene pubblico e pertanto nessun soggetto può avere sufficienti incentivi a finanziarne la produzione, tanto è vero che anche nei paesi maggiormente *market oriented* il finanziamento pubblico della ricerca è di solito molto ingente;
 - esistono asimmetrie informative e razionalità limitata nel valutare la qualità delle istituzioni universitarie, tali da rendere il mercato non concorrenziale. Per tale motivo, ad esempio, affidare agli studenti la scelta dei corsi migliori – attribuendo *voucher* ai più bisognosi – produrrebbe risultati insoddisfacenti, mentre conseguirebbero posizioni di rendita le istituzioni universitarie che godono di maggiore reputazione e gli ordini professionali, cui spetterebbe il compito di valutare i titoli per l'accesso alle professioni.

D'altra parte, i sostenitori del modello di mercato se da un lato rivendicano l'autonomia dell'università dallo Stato come garanzia delle libertà di didattica e di ricerca; dall'altro evidenziano i forti costi di un sistema di governo centralizzato, la sua rigidità rispetto ai cambiamenti e la deresponsabilizzazione delle istituzioni controllate e, in definitiva, il rischio che la garanzia della legalità del titolo finisca per penalizzare proprio quei soggetti più deboli che si voleva in principio tutelare (fallimenti dello Stato).

Modelli dirigisti e modelli di mercato si sono sviluppati quando i sistemi universitari erano di ridotte dimensioni e relativamente statici. Fino alla fine degli anni '60,

³ Didattica e ricerca sono infatti tradizionalmente ritenute attività produttive congiunte, nel senso che la qualità di entrambe migliora se vengono prodotte congiuntamente.

l'università doveva essere funzionale alla domanda di una società che non poteva chiedere altro se non riprodurre la propria ristretta *élite* – già fortemente selezionata in partenza sulla base del censo – in un contesto nel quale gran parte dello sviluppo economico era connesso con la concorrenza di costo che la produzione industriale su larga scala e l'utilizzo di una manodopera scarsamente qualificata e con bassi salari consentivano (economia taylorista-fordista).

Del tutto diverse invece sono le condizioni di sviluppo sociale ed economico che si sono venute ad affermare negli ultimi decenni (OCSE, 1994). Da una parte, l'istruzione superiore è diventata nel tempo un fenomeno di massa, sia in virtù di politiche orientate a consentire una maggiore mobilità sociale, sia perché la domanda di istruzione universitaria – nel paradigma tecnologico determinato dalla crescita del terziario e dalla rivoluzione dell'informatica e delle telecomunicazioni (OCSE, 1996a; OCSE, 1996b) – non sembra più finalizzata alla sola formazione della futura classe dirigente ma di una quota rilevante della forza lavoro (economia della conoscenza).

In tale contesto, il sistema universitario è divenuto molto grande e assai dinamico, in quanto allo stesso non si chiede astrattamente di promuovere la formazione e la diffusione del sapere, ma concretamente di assecondare e promuovere lo sviluppo economico, attraverso la formazione della forza lavoro, necessaria a sostenere le attività produttive e a promuovere la trasformazione dei risultati della ricerca in innovazione. Il dibattito su modelli dirigisti e modelli di mercato continua a essere un utile riferimento analitico per lo studio dei fallimenti del mercato e dello Stato nel settore universitario. Nessun governo è invece realmente disposto a lasciare “alla mano invisibile” del mercato il compito di governare il sistema universitario, né conserva l'illusione di poter gestire lo stesso centralmente (Jacobs *et al.*, 2005).

Il problema del valore del titolo non ha rilevanza solamente interna, ma ancor di più internazionale. L'università, fin dalla sua nascita nel Medioevo, ha un ambito d'azione naturalmente transnazionale. La mobilità internazionale ha però storicamente interessato un ridotto numero di persone, soprattutto per finalità legate alla ricerca. Negli ultimi anni sono invece coinvolti in tale processo moltissimi studenti e moltissimi lavoratori con formazione universitaria acquisita in ordinamenti tra loro molto diversi.

In tale contesto, è diventato un preciso obiettivo politico ed economico la costruzione di uno “spazio europeo dell’istruzione”, i cui maggiori contributi sono rappresentati dalla “convenzione di Lisbona” sul mutuo riconoscimento di titoli di studio e dal “processo di Bologna” sull’armonizzazione progressiva dei diversi ordinamenti nazionali (Masia, 2003).

Uno dei problemi nodali della costituzione di tale spazio europeo, è l’individuazione di un metro comune per la valutazione dei corsi di studio. Valore legale e valore di mercato sono concetti troppo legati allo specifico ordinamento in cui gli stessi trovano applicazione. Analogamente alla definizione, nel commercio internazionale, di un tradizionale sistema di cambi fissi, occorre, anche qui, stabilire un paniere di *standard*, sulla base del quale costruire il metro comune per la valutazione dei corsi (Finocchietti, 2008).

Quali sono quindi le motivazioni sottostanti all’abolizione del valore legale del titolo di studio?

Critici del “valore legale” ritengono che esso abbia le seguenti colpe:

- ✓ la proliferazione degli atenei senza alcun legame con la qualità del servizio fornito;
- ✓ l’indifferenza dei corsi accademici nei confronti della realtà economica esterna;
- ✓ l’assenza di una reale competizione fra una sede universitaria e l’altra;
- ✓ l’eccesso di controllo pubblico sul sistema universitario;
- ✓ la fuga dei cervelli migliori fuori dei confini nazionali;
- ✓ il radicamento di una mentalità sociale conservativa che concentra l’interesse agli studi superiori solo sull’ottenimento del fatidico “pezzo di carta”.

Sostanzialmente, il valore legale dei titoli di studio ha dimostrato di non poter garantire la qualità e la differenziazione dei percorsi formativi: corsi dello stesso tipo e livello non assicurano una qualità adeguata delle conoscenze, delle abilità e delle competenze effettivamente acquisite dagli studenti che li concludono. Per questo, al valore legale del titolo deve gradualmente sostituirsi la logica dell’accreditamento dei corsi, valutati per la loro capacità di offrire una preparazione di alto livello qualitativo coerente con i bisogni della persona, dell’economia e della società. Solo così sarà

possibile sostituire, a una certificazione puramente formale, il riconoscimento della qualità sostanziale dei corsi, attraverso l'effettiva valorizzazione dell'autonomia didattica degli atenei.

La richiesta "abolizionista" – fatta propria per la prima volta da Luigi Einaudi – prendeva a modello l'esperienza dei modelli anglosassoni basati sull'assenza di controllo statale sui *curricula*, sulla competizione di qualità tra le istituzioni formative ai diversi livelli, sulla valutazione del valore dei titoli affidata al mercato e non allo Stato. Infatti, ormai da tempo sia negli Stati Uniti che in Gran Bretagna esistono sistemi di accreditamento e di garanzia della qualità degli istituti di istruzione superiore.

In particolare, in Gran Bretagna è il Consiglio della Corona, tramite la *Quality Assurance Agency*, ad autorizzare le università al conferimento dei titoli accademici. L'Agenzia, istituita nel 1997, è un organismo indipendente, finanziato con contributi provenienti dalle università e dagli istituti di istruzione superiore, nonché attraverso contratti con i principali organismi di finanziamento dell'istruzione superiore. A essa spettano tutte le necessarie valutazioni di merito in ordine al possesso, da parte delle università e dei singoli istituti di istruzione superiore, degli *standard* qualitativi stabiliti. Gli atenei e gli istituti sono soggetti a revisioni periodiche, per assicurare la qualità dei titoli di studio rilasciati e sono chiamati a orientare i rispettivi programmi didattici secondo le esigenze e le indicazioni provenienti dal mercato del lavoro, dalle istituzioni pubbliche e dalle associazioni professionali.

Negli Stati Uniti il sistema federale di accreditamento degli istituti di istruzione superiore si pone quale obiettivo generale di garantire che il livello di qualità dell'istruzione accademica sia competitivo. Tale funzione è demandata sia a enti governativi, sia a organi privati. Il Dipartimento dell'educazione (organo federale, sostanzialmente equivalente al nostro Ministero dell'istruzione), difatti, non accredita direttamente gli istituti di istruzione o i rispettivi corsi e programmi, ma è tenuto per legge a pubblicare periodicamente un elenco di agenzie di accreditamento indipendenti – individuate in base alla loro affidabilità – che si pongono quali autorità di riferimento per quanto riguarda la qualità dell'istruzione o della formazione fornita dagli istituti di istruzione superiore. Più precisamente, le agenzie di accreditamento

(*accrediting agency*) sono associazioni private operanti in ambito regionale o nazionale, cui è demandata l'elaborazione di criteri di valutazione degli istituti di istruzione e la successiva verifica in ordine al loro rispetto.

In conclusione, nei paesi anglosassoni quello che da sempre conta non è tanto il voto finale, quanto l'università di provenienza e la capacità – alla stessa riconosciuta – di dare una formazione di qualità. Le università sono incentivate a soddisfare la domanda formativa e dare una preparazione idonea all'inserimento nel mondo del lavoro. Gli atenei sono messi in competizione tra loro, mirano a conquistare la stima di studenti e imprese, per poter chiedere tasse elevate (ergo finanziarsi) e avere un numero maggiore di domande di iscrizione. Ne consegue, inoltre, una scelta del personale docente e un'organizzazione dei corsi e del lavoro di ricerca finalizzate alla qualità e produttività, anziché alla cooptazione di amici e parenti o alla spartizione del più alto numero di cattedre possibile.

Capitolo 2 - *GOVERNANCE* E UNIVERSITÀ

2.1. La *governance* in generale

Governance è il termine correntemente utilizzato nelle discipline economiche per indicare le istituzioni (soggetti, regole e organizzazioni) che governano il funzionamento dei mercati. Occuparsi di *governance* significa che si intende seguire un approccio alternativo a quello della teoria economica tradizionale, strettamente connessa alla dottrina del liberismo economico. Secondo tale teoria, il mercato è infatti governato da “leggi naturali” – universalmente valide – in quanto determinate dal comportamento razionale degli individui (Mas Colell, 1995), in particolare:

- ✓ la libera e spontanea interazione del comportamento razionale individuale (in condizioni di concorrenza perfetta) darebbe luogo al miracolo della “mano invisibile”, inteso come un automatico e ottimale equilibrio tra domanda e offerta;
- ✓ regole e interventi da parte del settore pubblico costituirebbero fattori di “disturbo”, potenzialmente nocivi all’operare spontaneo della mano invisibile.

Il punto critico di tale approccio tradizionale è che le condizioni che dovrebbero consentire l’operare della mano invisibile nella realtà non sussistono: piuttosto che l’assenza di regole e di interventi da parte del settore pubblico, è proprio la loro presenza che permette ai mercati di operare in modo se non ottimale almeno soddisfacente. A partire dagli anni ‘30 (periodo di massima crisi delle economie di mercato) e con una forte ripresa negli ultimi anni del secolo scorso, a seguito della progressiva insoddisfazione circa gli esiti delle politiche neoliberiste (che avevano avuto a loro volta nuova vita a partire dalla fine degli anni ‘70), sono stati avviati diversi tentativi di costruire un approccio alternativo, basato su una concezione dell’economia come scienza sociale, fortemente connessa quindi con le istituzioni. In tale ambito, possono essere individuati tre principali filoni di ricerca, utili per gli scopi del presente lavoro:

- ✓ regolazione del mercato e politiche pubbliche (*governance* di sistema), che si occupa della definizione, a livello macroeconomico, della tipologia di regole e degli interventi dello Stato per il governo del sistema economico e di settori della

produzione di beni e servizi (Carlin *et al.*, 2006), al fine di favorire lo sviluppo economico, la piena occupazione e ridistribuire più equamente la ricchezza prodotta;

- ✓ la corporate *governance* (*governance* interna), che si occupa di definire, a livello microeconomico, regole per il governo di grandi imprese (tipicamente società per azioni), in particolare di quelle operanti in mercati non concorrenziali e di rilevanza pubblica generale (banche, energia, *utilities*, ecc.). Il governo di tali imprese pone, fra l'altro, due tipologie di problemi (tra loro interconnessi), rilevanti anche per la discussione che segue:
 - l'utilizzo del potere monopolistico per produrre a prezzi (e costi) elevati prodotti di qualità bassa, senza timore di sanzioni da parte della concorrenza;
 - l'autoreferenzialità del *management*, di fronte a una proprietà dell'azienda frammentata in un azionariato diffuso, non in grado di controllare l'operato di chi dirige l'azienda.

Per dare soluzione a tali problemi è allora importante che ci sia una netta separazione e una chiara definizione delle responsabilità (*accountability*) tra organi di indirizzo, organi di gestione e organi di controllo, anche prevedendo, ove necessario, la partecipazione statale al capitale sociale;

- ✓ *new public management*, corrispondente a un ambito particolare della *corporate governance*, che ha come riferimento non la grande impresa oligopolistica, ma le pubbliche amministrazioni, al fine di organizzare queste ultime secondo criteri di efficienza e di efficacia nel perseguimento degli obiettivi (Hinna *et al.*, 2006).

2.2. Istruzione superiore, ricerca e sviluppo economico

In questa sede ci occupiamo della *governance* di un particolare processo produttivo, quello relativo alla produzione dell'istruzione superiore e della ricerca, alla quale, come è noto, fin dal medioevo, provvedono le università. La produzione di tali due beni riveste importanza strategica, non solo per lo sviluppo culturale e civile, ma anche economico: i paesi più ricchi e dinamici dal punto di vista economico sono

generalmente quelli con un valido ed esteso sistema di istruzione e ricerca (Denison, 1967), per il fatto che:

- ✓ l'istruzione costituisce capitale umano, cioè conferisce al lavoratore istruito una produttività maggiore rispetto al lavoratore non istruito (Becker, 1975; Lucas, 1988);
- ✓ la ricerca è premessa imprescindibile per l'innovazione dei processi produttivi e dei prodotti, cioè per il progresso tecnico (Romer, 1990; Barro *et al.*, 1996).

Come è noto, lo svolgimento di tali particolari attività produttive è affidato a due tipologie di soggetti: i docenti e gli studenti. Ai primi è affidata la produzione congiunta della ricerca e della didattica, nonché delle relative attività di esame e certificazione dell'apprendimento degli studenti. A questi ultimi è invece affidata l'attività di trasformazione – attraverso lo studio – dell'*input* relativo alle attività didattiche nell'*output* relativo al capitale umano. Capitale umano e ricerca sono i prodotti finali delle università, i quali sono richiesti a loro volta dalle imprese, per il funzionamento e per l'innovazione dei processi produttivi e dei prodotti.

È bene osservare che istruzione e ricerca sono stati considerati come “beni economici” soltanto a partire dal secondo dopoguerra e, in particolare, negli ultimi venti anni in un contesto caratterizzato dal radicale cambiamento della struttura sociale ed economica, come conseguenza della rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*new economy*) e della repentina globalizzazione dei mercati internazionali. Più che in ogni altro periodo, l'università è stata pertanto trattata come uno strumento attivo di politica economica, a tal punto che obiettivo prioritario dei paesi dell'Unione Europea – definito già dal Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000 – è stato quello di diventare entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo, attraverso l'adozione di una serie di azioni coordinate di politica economica (strategia di Lisbona) che fanno leva, prioritariamente, sugli investimenti in istruzione e ricerca e sugli assetti del governo delle istituzioni deputate alla produzione di tali beni, fra cui, in primo luogo, le università.

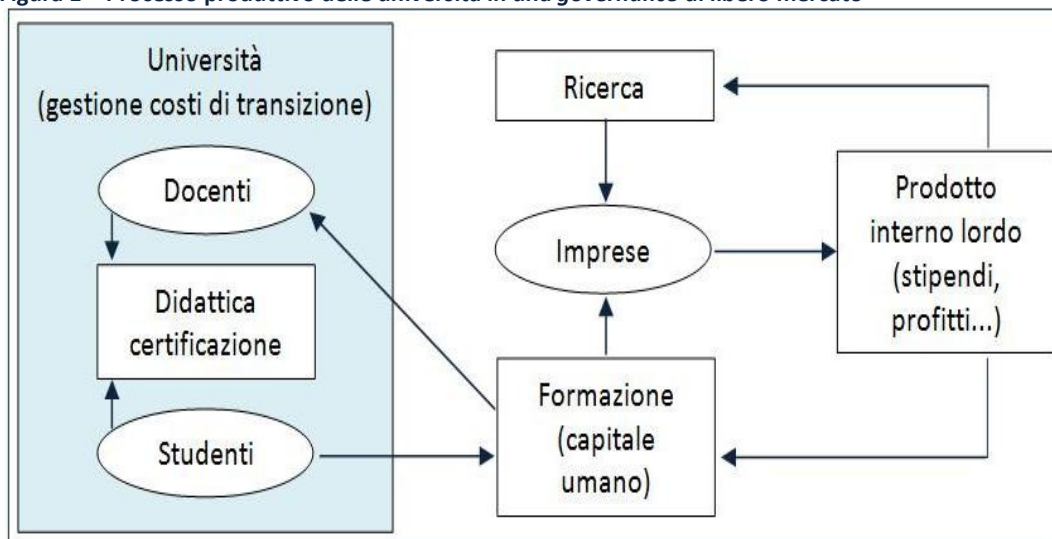
2.3. *Governance di mercato*

Ha esercitato anche in Italia forte fascino negli anni passati – sulla scorta del successo delle dottrine neolibériste – l’idea che la produzione di istruzione superiore e ricerca potesse essere affidata al libero mercato, lasciando che il comportamento razionale degli agenti economici determini – spontaneamente e in modo ottimale – il livello e le tipologie di produzione degli stessi: l’impresa avrebbe infatti convenienza ad acquistare tali beni, purché il loro prezzo non sia superiore al livello che gli consente di ottenere un maggiore profitto con l’impiego di forza lavoro non qualificata o non innovando la propria produzione; gli studenti sarebbero disposti – date le loro abilità e le loro preferenze intertemporali di consumo – a studiare, sacrificando l’assenza di redditi nel periodo degli studi in cambio di un congruo maggior reddito futuro; i docenti, infine, sarebbero disposti a insegnare e a produrre ricerca, purché conseguano un reddito che compensi il loro sacrificio per l’attività svolta.

Le leggi naturali della domanda e dell’offerta apparentemente sembrano dare automaticamente una soluzione al problema e in modo ottimale, cioè massimizzando l’utilità di ogni soggetto. In tale contesto, potrebbe chiamarsi università l’organizzazione d’impresa dei docenti e/o degli studenti in grado di minimizzare quei “costi di transazione” che si avrebbero se i meccanismi di produzione e scambio fossero affidati alla singola iniziativa di ciascun docente e/o studente.

Il problema diventa tuttavia enormemente più complesso quando vengono prese in considerazione le caratteristiche dei beni prodotti dalle università. In realtà, nemmeno gli economisti più fiduciosi nelle potenzialità della mano invisibile hanno mai pensato che la *governance* del sistema universitario si potesse identificare con il puro e semplice “*laissez faire*”.

Figura 1 – Processo produttivo delle università in una *governance* di libero mercato



FONTE: elaborazione propria

Affinché il comportamento razionale dei singoli individui possa condurre a soluzioni ottimali, innanzitutto:

- ✓ le imprese dovrebbero essere in grado di comprendere le qualità e l'impegno di quei docenti cui le stesse, in ipotesi, conferirebbero i fondi necessari per le attività di ricerca e di didattica, nonché le abilità degli studenti che dovessero rivolgersi al settore creditizio per prendere in prestito i fondi necessari per sostenere i loro studi;
- ✓ gli studenti, a loro volta, dovrebbero essere in grado di comprendere *ex ante* non solo quale sarà il livello e la tipologia di formazione da cui trarranno il maggior "profitto", ma anche di selezionare i docenti che saranno in grado di fornire tale tipologia di servizi didattici.

Per quanto riguarda il primo punto, si deve osservare che l'attività dei docenti può essere di solito valutata esclusivamente attraverso un "giudizio di pari", cioè dai docenti stessi e che affidarsi a informazioni relative alla "reputazione" di questi ultimi può essere troppo rischioso per le imprese, oppure determinare un razionamento dell'offerta universitaria a favore di pochissime istituzioni di prestigio in cui gli stessi operano. Per lo stesso motivo, sarebbe inefficiente un'impresa che provvedesse direttamente alla produzione della didattica e della ricerca, dal momento che la stessa

dovrebbe preventivamente affrontare gli ingenti costi del controllo della qualità dei fattori produttivi da impiegare.

Per quanto riguarda il secondo punto, gli studenti sono, di regola, in grado di apprezzare se la scelta degli studi è stata azzeccata solamente dopo che ne hanno sostenuto il costo, in termini di denaro, tempo e fatica e avranno trovato una occupazione corrispondente alle loro attese.

Probabilmente, soltanto pochi soggetti – appartenenti alle classi più agiate – avrebbero la propensione al rischio per finanziare interamente gli studi in tali condizioni; e peraltro, assai poche istituzioni finanziarie troverebbero conveniente prestare denaro a coloro che ne facessero richiesta, tanto più che le stesse non sarebbero in grado di valutare le reali capacità del richiedente il prestito, né quale potrebbe essere il reale impegno negli studi da parte di quest'ultimo.

In tale contesto, le uniche organizzazioni di impresa che potrebbero accedere spontaneamente nel mercato universitario sembrerebbero essere quelle di natura cooperativa; in particolare i docenti potrebbero auto-organizzarsi in cooperative di produttori (al limite una per ogni area disciplinare) stabilendo criteri molto severi per l'ammissione di ulteriori soci e vagliando severamente i comportamenti dei soci stessi; gli studenti, a loro volta, potrebbero formare cooperative di consumatori, scambiandosi le informazioni necessarie sulla qualità dei docenti e individuando forme di mutualità per il reperimento delle risorse necessarie per gli studi.

Tuttavia, il comportamento razionale degli individui potrebbe in tale situazione avere sbocchi perversi, in quanto diverrebbe assai forte l'incentivo alla comparsa sul mercato di "fabbriche di titoli" (Coccia *et al.*, 2009). Dal momento che la produzione di didattica (di qualità) da parte dei docenti e formazione da parte degli studenti è, comunque, assai costosa: se chi compra tali prodotti non è in grado di apprezzarne (almeno nell'immediato) la qualità e fa, in qualche modo, affidamento alle "credenziali" del titolo di studio presentato, tanto vale (per docenti e studenti) produrre, con minore sforzo, didattica e formazione di bassa qualità e costituire una impresa produttrice di "pezzi di carta".

Così come la moneta cattiva caccia quella buona e l'inflazione di banconote ne distrugge il valore, con ripercussioni disastrose sul sistema bancario, prima, e sul sistema economico nel suo complesso, poi, allo stesso modo i titoli di studio cattivi cacciano quelli buoni con ripercussioni disastrose sul sistema universitario e con conseguenze, se non altrettanto nefaste, comunque assai negative – soprattutto nel lungo periodo – sul sistema economico.

Comunque, anche ammettendo che alla fine vinca la moneta buona (cioè i titoli di studio buoni), rimane quanto mai arduo dimostrare che il mercato abbia sufficienti incentivi a fornire tale moneta in misura ottimale dal punto di vista sociale (Siddi, 2002 e 2003), in quanto:

1. la ricerca e, in certa misura, l'istruzione superiore hanno le caratteristiche proprie dei beni pubblici;
2. non esistono meccanismi automatici in grado di garantire che l'offerta di ricerca e l'offerta di capitale umano incontrino la corrispondente domanda necessaria a giustificare la loro produzione o, in altri termini, che i risultati della ricerca e della formazione non restino poi inutilizzati o sottoutilizzati.

Per quanto riguarda il primo punto, mentre è ragionevole pensare che il prodotto della ricerca applicata, nella misura in cui la stessa è brevettabile sia un bene appropriabile, per cui il soggetto proprietario del brevetto è l'unico a potere trarre profitto dall'utilizzo dello stesso, generalmente non sono appropriabili i risultati della ricerca di base e fondamentale (che, anzi, può svilupparsi soltanto nella misura in cui la stessa diviene immediatamente patrimonio della intera comunità scientifica) e senza la quale non potrebbe progredire nemmeno la ricerca applicata. In tal caso, la stessa logica del profitto spingerebbe a non manifestare individualmente la volontà di pagare un prezzo per una "merce" che dovrebbe poi essere condivisa con un numero indeterminato e incontrollabile (e, perciò, gratuitamente) di altri soggetti. In tal caso, l'equilibrio di mercato troverà ottimale non produrre affatto ricerca. Al contrario, è un bene appropriabile la didattica; non esistono ostacoli tecnici a escludere dalle lezioni uno studente, o, comunque, è possibile escludere lo stesso dalle connesse valutazioni di profitto. Conseguentemente, è possibile che si manifesti una domanda e un'offerta di

mercato, al limite per ciascun insegnamento, e che il prezzo venga determinato in base al valore del professore e all'utilità per il mondo del lavoro dell'insegnamento impartito. Sono tuttavia generalmente solo in parte appropriabili dagli studenti laureati i risultati della propria attività di formazione, in quanto i risultati in termini di maggiore sviluppo economico generati dall'investimento in capitale umano non si trasformano in maggiore produttività e maggiori redditi solamente (e interamente) per i lavoratori istruiti, ma per la collettività in generale. In tal caso, il mercato troverebbe ottimale produrre un certo livello di capitale umano (commisurato alla sommatoria del rapporto costi-benefici individuali), ma questo sarebbe inferiore al livello ottimale dal punto di vista sociale.

Per quanto riguarda il secondo punto, si deve osservare che affinché la ricerca si trasformi in innovazione e progresso tecnico, occorre che vengano effettuati gli investimenti a tal fine necessari. Allo stesso modo, affinché il capitale umano si trasformi in occupazione qualificata, occorre che il sistema produttivo abbia bisogno di tali competenze, e nella misura in cui le stesse sono disponibili. Ma tutto questo dipende dal fatto che gli imprenditori abbiano aspettative di profitto tali da giustificare i costi (e i rischi) degli investimenti; circostanza questa che, come purtroppo dimostra anche la situazione economica attuale, non sempre si verifica. Peraltro, il progresso tecnico generato dall'innovazione non sempre comporta la richiesta di maggior capitale umano, oppure può rendere obsoleto il capitale umano disponibile, rendendo in tal modo incoerente l'investimento in istruzione da parte degli studenti, soprattutto laddove gli stessi abbiano puntato su una formazione troppo specialistica piuttosto che generalista.

Posto il problema in questi termini, non sembrerebbe azzardato concludere che, qualora la produzione di ricerca e di formazione venisse affidata interamente alle forze spontanee del mercato, le aule universitarie in breve tempo si svuoterebbero e la maggior parte dei professori rimarrebbe disoccupata.

2.4. *Governance di stato*

La soluzione alternativa al mercato e, in realtà, storicamente assai praticata nel nostro paese, è quella dell'intervento dello Stato. Contrariamente al mercato, lo Stato ha – almeno in linea di principio – come finalità quella di prendersi cura dell'interesse pubblico generale; lo stesso potrebbe riuscire laddove il mercato fallisce, convogliando verso le università quelle risorse per la ricerca e la formazione necessarie allo sviluppo economico.

Inoltre, lo Stato, non avendo finalità di profitto, potrebbe permettersi di affrontare i costi del controllo del processo produttivo delle università, garantendo quindi verso l'esterno la qualità del prodotto.

Generalmente, infatti, i sistemi centralizzati e pianificati sono caratterizzati da:

- ✓ elevati costi della struttura burocratica e inefficienze del sistema di controllo delle attività svolte;
- ✓ disincentivazione dei singoli individui a produrre e conseguente deresponsabilizzazione;
- ✓ forzata omogeneizzazione delle attività del sistema (al fine di renderne più agevole il controllo);
- ✓ forte rigidità del sistema rispetto ai cambiamenti, con conseguenti difficoltà all'innovazione e intempestività delle decisioni (quando le esigenze del sistema sono mutate).

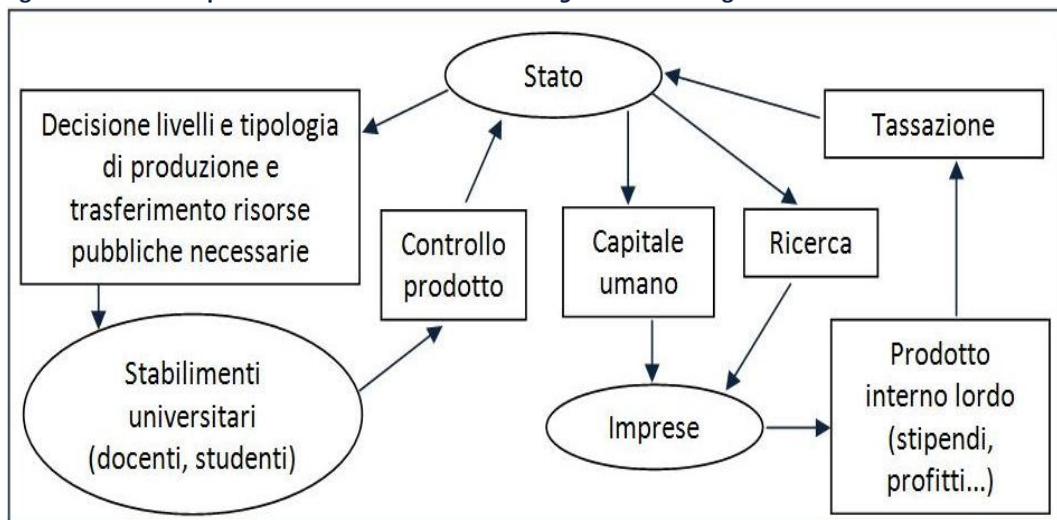
Per quanto riguarda nello specifico il settore universitario, la questione dell'intervento del settore pubblico è inoltre assai delicata, atteso che l'azione degli stati verso le università è storicamente stata fortemente repressiva delle libertà di insegnamento e di ricerca. Produrre ricerca significa prima di tutto produrre idee; la principale preoccupazione dei governi è stata a lungo che tali idee non fossero contrastanti con l'ordine (non democratico) costituito. Tale problema evidentemente non dovrebbe sussistere in un assetto, come il nostro, divenuto di democrazia liberale, nel quale la libertà di ricerca e insegnamento ha una protezione addirittura nella Costituzione. Peraltro è largamente condivisa l'idea che ogni limitazione alla produzione e

circolazione delle idee finirebbe non solo per limitare la democrazia, ma perfino lo stesso sviluppo economico al quale si chiede di contribuire con la ricerca.

Il rovescio della medaglia è in questo caso quello dell'autoreferenzialità. Supponiamo che lo Stato continui a reperire le risorse dalla collettività per finanziare istruzione superiore e ricerca; tuttavia, al fine di non limitare la libertà accademica, trasferisca ai docenti tali risorse e lasci agli stessi sia il compito di decidere in assoluta libertà il loro migliore impiego (ivi compreso il reclutamento di nuovi docenti), sia il controllo del loro corretto utilizzo.

Il rischio che si corre è quello dei comportamenti opportunistici da parte dei singoli: il non dover rendere conto dell'utilizzo delle risorse trasferite dalla collettività (assenza di *accountability*) a un certo punto potrebbe infatti rendere conveniente perseguire non l'interesse generale (in questo caso la formazione e la trasmissione critica del sapere), ma l'interesse individuale, non necessariamente coincidente con il primo.

Figura 2 – Processo produttivo delle università in una *governance* dirigista



FONTE: elaborazione propria

2.5. *Governance* mista (“quasi mercato”)

La *governance* di mercato e la *governance* di Stato sono nella realtà odierna utilizzabili come modelli concettuali per definire gli opposti estremi di un intervallo entro il quale disegnare modelli di *governance* effettivamente applicabili al mondo reale. Tali opposti

estremi risultano assai utili innanzitutto per sgombrare il campo dall'idea che sia possibile individuare la giusta ricetta per disegnare un modello ottimale e indipendente dall'evoluzione storica del contesto politico istituzionale esaminato.

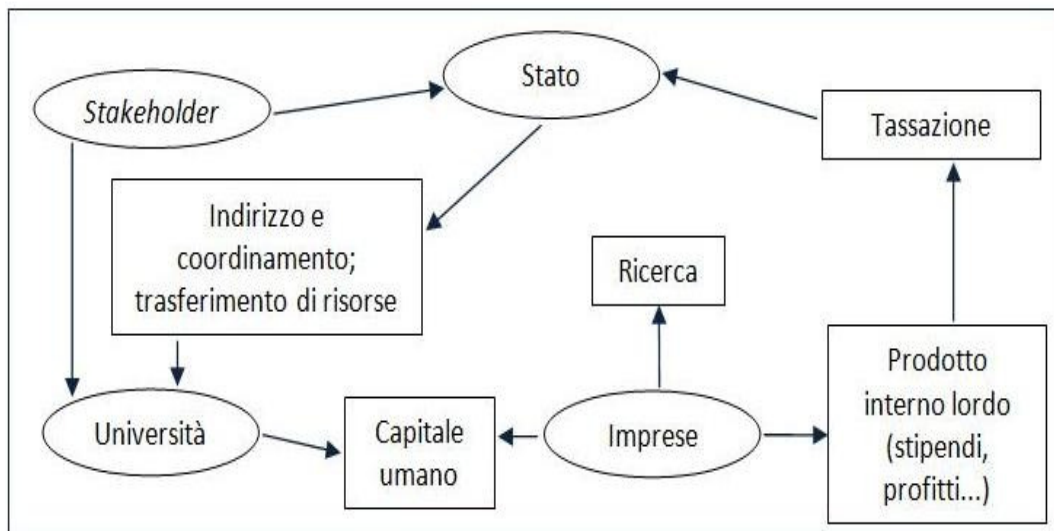
Inoltre, si rende in tal modo agevole la verifica dal punto di vista analitico dei pro e dei contro di ciascun modello intermedio, man mano che ci si muove verso l'uno o l'altro estremo di tale intervallo, prendendo in esame:

- ✓ la *governance* di sistema, cioè la tipologia dei rapporti fra l'università e gli altri soggetti che interagiscono con la stessa; non solo lo Stato e l'impresa, ma i vari *stakeholder* che, a diversi livelli, contribuiscono alla elaborazione e al perseguimento degli obiettivi del sistema;
- ✓ la *governance* interna di ciascuna istituzione universitaria (*governance* istituzionale), e cioè i soggetti, le regole e l'organizzazione dei rapporti interni all'istituzione, con il relativo studio della composizione e della distribuzione di competenze e responsabilità dei diversi organi di governo, limitando altresì i rischi di autoreferenzialità.

In altri termini, in quest'ottica vengono disegnati modelli di "*governance* mista": lo Stato non deve essere né assente né pretendere di controllarne direttamente lo svolgimento delle attività delle università; ma deve invece "governare a distanza" il sistema fissando gli obiettivi da raggiungere e le regole generali del gioco. Deve poi valutare il raggiungimento degli obiettivi, premiando conseguentemente le università migliori con maggiori risorse finanziarie. Occorre, in altri termini, determinare nel sistema una "concorrenza amministrata"; in tale sistema ogni università è – analogamente a un contesto di mercato – autonoma e responsabile delle proprie azioni e viene, di conseguenza, premiata o penalizzata in termini di ritorno economico in relazione ai risultati ottenuti dalla stessa rispetto alle altre università con le quali la stessa è in competizione. La differenza con un sistema di mercato è che i risultati da perseguire e i relativi ritorni economici non dipendono dallo scambio ma dall'attribuzione di risorse pubbliche, da assegnare in relazione al raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

Tale meccanismo di concorrenza amministrata può essere applicato tanto alle attività di ricerca che di didattica. In quest'ultimo caso, è necessario che vengano individuati appropriati requisiti/*standard* per valutare i corsi di studio, legati alle condizioni "oggettive di produzione" degli stessi. Tali requisiti diventano il metro con il quale misurare il "prezzo naturale" dei titoli di studio conseguiti. In altri termini, il titolo di studio viene ad avere, oltre a un valore legale o di mercato, un valore di "quasi mercato". Anzi, è proprio da quest'ultima misurazione del valore che possono alla fine dipendere tanto gli effetti giuridici del titolo, che l'effettivo successo dello stesso sul mercato.

Figura 3 – Processo produttivo delle università in una *governance* mista



FONTE: elaborazione propria

Tuttavia, la *governance* mista è stata quella più o meno esplicitamente utilizzata negli ultimi decenni per realizzare i processi di riforma del sistema universitario nella maggior parte dei paesi europei. Di fatto, negli ultimi anni si è infatti assistito a un processo di convergenza dei sistemi universitari continentali e anglosassoni. Nei primi, al governo diretto del sistema si è andato progressivamente sostituendo un assetto basato sul governo a distanza, caratterizzato da una maggiore autonomia delle istituzioni universitarie; nei secondi, invece, a un contesto di autonomie che sconfinava nell'indipendenza delle università si è andato sostituendo un assetto in cui la "politica

universitaria” è diventata un vero e proprio strumento di politica economica; ciò ha – in un certo senso – reso meno autonome le università (Capano, 2000).

Malgrado le assai notevoli differenze negli ordinamenti nazionali, il problema della *governance* universitaria è stato generalmente trattato secondo tale approccio, spesso sintetizzato con l’espressione “quasi mercato” (Bartlett *et al.*, 1992), forse per il superiore fascino di cui gode la parola mercato rispetto alla parola Stato.

Capitolo 3 - LA *GOVERNANCE* UNIVERSITARIA: TENDENZE GENERALI NELLO SCENARIO INTERNAZIONALE

3.1. Introduzione

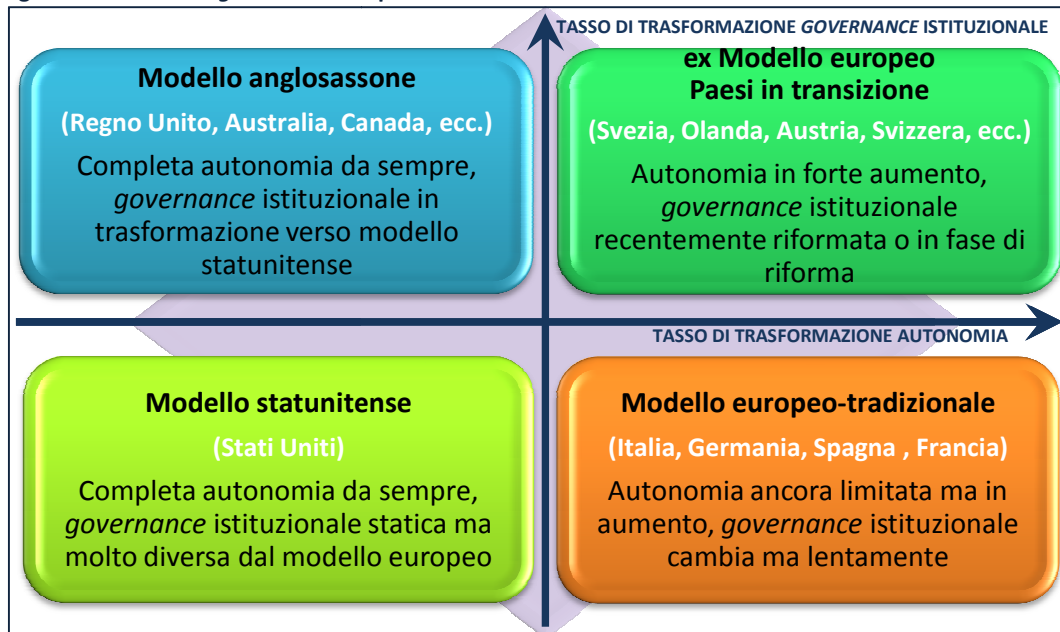
La crescente competitività osservabile nel mondo accademico attuale trae le sue origini da un processo di progressiva acquisizione di autonomia dall'autorità statale (Barnabè, 2003). In tal senso, le riforme promosse in numerosi paesi sono state sostanzialmente finalizzate a spostare le redini del comando da un controllo di natura statale (centralizzato) a uno di natura privatistico-manageriale (decentralizzato), improntato all'attenzione verso il destinatario finale, non più utente ma cliente. Forme organizzative più aperte alla concorrenza – piuttosto che strutture caratterizzate da un controllo di carattere amministrativo o burocratico di origine statale – sono state riconosciute come idonee al compimento della transizione auspicata verso la costituzione di uno scenario contraddistinto da una maggiore diversificazione dell'offerta, da un più elevato grado qualitativo dei servizi, da una diversa impostazione e gestione strategica delle risorse disponibili e dei canali di finanziamento accessibili, da un'attenzione rinnovata al complesso degli *stakeholder* di riferimento e da una complessivamente maggiore capacità di adattamento da parte delle istituzioni accademiche (Lynn Meek *et al.*, 2000).

Negli studi che hanno a oggetto l'istruzione superiore, il termine *governance* ha origini nella dottrina anglosassone dove viene utilizzato con il significato di regolazione (Paletta, 1999). Il termine, almeno in origine, si riferisce alle relazioni Stato-università e presuppone che queste ultime siano dotate di autonomia e di sostanziale potere di autodeterminazione nell'acquisizione e nell'uso delle risorse (Neave, 2001). Negli sviluppi attuali *governance* è utilizzato con tale estensione di significati da indicare sia i sistemi nazionali di governo dell'istruzione superiore – a prescindere dalla natura delle relazioni Stato-università – sia gli assetti di governo all'interno dell'università. Pertanto, all'interno del più ampio concetto di *governance* universitaria, occorre distinguere tra la *governance* istituzionale e quella cosiddetta di sistema. La prima riguarda la struttura di governo interno del singolo ateneo in termini di conferimento

del potere decisionale ai soli *stakeholder* interni ovvero – in tutto o in parte – a quelli esterni all'università. La seconda è relativa al modo in cui vengono prese le decisioni a livello nazionale – o in qualche caso regionale – che riguardano cioè l'intero sistema universitario del paese – o almeno di una regione, o uno Stato per i sistemi federali – e quindi al grado di dipendenza/autonomia dell'università dal potere politico.

Nel panorama internazionale, le modalità attraverso le quali le università dei diversi paesi sono governate possono essere descritte analizzando i diversi modelli di *governance* esistenti (Figura 4). Le caratteristiche di ciascun modello variano in funzione delle due variabili della *governance* universitaria: la *governance* di sistema e quella istituzionale.

Figura 4 – Modelli di *governance*: il quadro internazionale



FONTE: Elaborazione propria

3.2. Il modello europeo-tradizionale

I tre maggiori paesi dell'Europa "continentale" – Francia, Germania e Spagna – presentano un modello di governo di sistema delle università caratterizzato da un'autonomia degli atenei abbastanza limitata (anche se con una tendenza alla crescita negli ultimi anni) e quindi da un forte controllo da parte dello Stato e/o della regione

(in Germania, dei *länder*). Stato o regione conservano infatti il potere di decidere su questioni fondamentali, come le tasse d'iscrizione e le modalità di ammissione degli studenti, il reclutamento, la retribuzione e la definizione dei compiti dei docenti, e perfino la scelta dei corsi di studio offerti (con variazioni a seconda del paese). Anche laddove è necessario un forte *input* tecnico per formulare la decisione (ad esempio nel reclutamento dei docenti), lo Stato o la regione tendono ad affidarsi direttamente alle corporazioni nazionali di docenti, suddivise per discipline, senza quindi una forte responsabilizzazione del singolo ateneo. Il settore delle università private in questi paesi è abbastanza piccolo, per cui non incide molto sul sistema complessivo, e comunque è anch'esso soggetto a una forte regolazione pubblica. Risulterà evidente a chi legge che queste considerazioni valgono in buona misura anche per l'Italia, anche se forse in Italia il livello di autonomia acquisito dagli atenei è maggiore.

La *governance* istituzionale nelle università di questi tre paesi (così come in Italia), pur avendo subito alcune riforme negli ultimi decenni, è rimasta prevalentemente ancorata al modello tradizionale, "*humboldtiano*". Secondo questo modello, tutto il potere decisionale ha origine nei docenti dell'ateneo, con un eventuale contributo minore degli studenti e del personale non docente, che comunque sono anch'essi *stakeholder* interni all'ateneo. Questo determina la caratteristica "autoreferenzialità" degli atenei: l'ateneo "rende conto" alla società esterna solo per il capillare intervento normativo e regolamentare degli apparati dello Stato (o della regione) e con le verifiche *ex post* del rispetto formale delle procedure da parte di organizzazioni statali o, in casi estremi, della magistratura. La presenza negli organi collegiali di governo dell'ateneo di membri esterni a esso e quindi indipendenti, ossia liberi da interessi personali o di categoria nelle questioni interne all'ateneo su cui tipicamente si deve decidere, è molto limitata, oppure confinata in appositi organismi essenzialmente consultivi o con funzioni di sola ratifica di decisioni prese altrove. Questo fa sì che molte decisioni siano di fatto frequentemente prese sotto la spinta prevalente degli interessi delle varie categorie rappresentate negli organi di governo (soprattutto i docenti, con le loro varie discipline), mentre gli obiettivi istituzionali dell'ateneo tendono ad andare in secondo piano (Capano *et al.*, 2008).

Le cariche del rettore (o equivalente) e dei dirigenti accademici di divisione, cioè i presidi di facoltà e i direttori di dipartimento, sono tutte elettive. Il dirigente accademico, nel modello tradizionale europeo, è un *primus inter pares*, senza nessuna forma di professionalizzazione del suo ruolo e con la prospettiva di tornare a fare il “semplice” docente dopo alcuni anni di mandato. Le sue responsabilità formali sono piuttosto limitate, essendo il potere decisionale finale quasi sempre assegnato agli organi collegiali che presiede (prevalentemente composti da docenti). Va detto, tuttavia, che a queste responsabilità limitate si va associando negli ultimi anni un crescente potere di fatto, anche a causa della necessità di rispondere rapidamente alle sollecitazioni sempre più forti provenienti dalla società esterna. Si tratta sempre però di un potere dal carattere “politico”, basato cioè sulla capacità di acquisizione del consenso e di rappresentare il punto di equilibrio tra i diversi interessi interni. Resta perciò molto limitata, per un dirigente, la possibilità di prendere decisioni magari ritenute necessarie, o comunque utili per gli scopi istituzionali dell’ateneo, ma che scontentino la maggioranza dei docenti e/o degli altri gruppi interni all’ateneo.

3.3. Il modello statunitense

Negli Stati Uniti il sistema universitario comprende università private e pubbliche. Le prime – quasi tutte istituite come organizzazioni non-*profit* – sono completamente autonome, soggette solo alle leggi e agli atti di fondazione, mentre le università pubbliche sono controllate dai singoli stati e non dal governo federale, che interviene solo nel finanziamento della ricerca e del diritto allo studio. In quasi tutti gli stati le università hanno uno *status* giuridico separato dalla pubblica amministrazione statale e godono di un’ampia autonomia decisionale. La *governance* istituzionale è formalmente strutturata in modo simile in tutte le università statunitensi (pubbliche e private) nelle quali il controllo è affidato a organi collegiali composti interamente o quasi da *stakeholder* esterni.

3.4. Il modello anglosassone

È il modello di *governance* adottato negli altri paesi anglosassoni (in particolare Gran Bretagna). Per quanto concerne la *governance* di sistema, le università sono da sempre fortemente autonome dall'autorità politica, mentre la *governance* istituzionale nel corso degli ultimi anni è passata da un totale autogoverno dei docenti a una struttura di governo degli atenei che prevede la presenza in maggioranza di soggetti esterni all'università.

3.5. Il modello dei paesi in via di transizione (*ex modello europeo*)

All'inizio degli anni '90, tutti i paesi europei eccetto quelli anglosassoni presentavano un modello di *governance* universitaria del tipo tradizionale⁴. Questa situazione ha iniziato gradualmente a cambiare nel corso degli anni '90, quando alcuni paesi (Olanda, Austria, Svezia, Svizzera, ecc.) hanno realizzato importanti riforme del proprio sistema universitario. Ciò è avvenuto dopo aver constatato come le politiche autonomistiche poste in essere da almeno un decennio non davano i frutti sperati, poiché i meccanismi di funzionamento interno e di governo degli atenei – basati su logiche corporative e auto-referenziali – non erano coerenti con le richieste di innovazione provenienti dal mondo esterno e dagli indirizzi del governo. La scelta operata nei casi citati è stata quella di rompere drasticamente la catena dell'autogoverno fondato sul principio della rappresentanza democratico-corporativa – proprio della tradizione universitaria dell'Europa continentale – per scegliere la strada della nomina “a cascata” propria della tradizione anglosassone. I cambiamenti – ispirati al modello anglosassone – sono stati i seguenti: cresce fortemente l'autonomia delle università, con il ruolo dello Stato che cambia da “controllore e regolatore” a “coordinatore e valutatore” degli atenei; negli organi di governo posti al vertice degli atenei entrano e spesso diventano maggioranza i membri esterni; all'interno degli atenei si accentua il ruolo dei dirigenti

⁴ Storicamente, le università dei paesi occidentali sono state organizzate sulla base del cosiddetto “*Humboldtian model*” che prevede, di fatto, due fondamentali caratteristiche: le università sono di proprietà statale e sono governate dallo stato; gli accademici – “funzionari statali” – godono di un'autonomia individuale quasi completa. (Pechar *et al.*, 1998).

accademici, che sono nominati anziché eletti e acquisiscono più poteri decisionali (Marrucci, 2008).

Capitolo 4 - IL QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

4.1. La teoria degli *stakeholder*

Il *framework* teorico nel quale il presente lavoro si inserisce è quello della *stakeholder theory* (Frooman, 1999; Phillips *et al.*, 2003). In generale la teoria in esame, identifica diversi soggetti – siano essi interni ovvero esterni – dell’azienda che hanno interesse al buon andamento della stessa, in termini di massimizzazione/ottimizzazione⁵ della capacità dell’azienda di rispondere all’insieme degli interessi di tutti gli *stakeholder* (Cantele, 2006; Borgonovi, 2005). L’impresa che riesce a prendere in considerazione l’insieme degli interessi in capo ai diversi *stakeholder* ne trae benefici in termini di *performance* complessiva (Freeman, 1984).

Questa teoria può essere applicata anche alle università a condizione che vengano messi in evidenza alcuni aspetti caratteristici e peculiari. In particolare, occorre innanzitutto considerare che alcune categorie di *stakeholder* sono portatori di interessi strutturalmente contrapposti ad altri. Secondariamente, il problema cruciale non è tanto quello di estendere l’attenzione a nuove categorie di *stakeholder*, quanto principalmente quello di eliminare le distorsioni che si sono create nel passato e che hanno favorito la formazione in alcune categorie di *stakeholder* di tutele particolari che, in seguito, sono diventate e si sono consolidate come privilegi che ostacolano i processi di rinnovamento e di miglioramento.

Come si evince dalla Figura 5, l’università è un’istituzione *multi-stakeholder* (Singh, 2002; Kennedy *et al.*, 1999) nella quale occorre trovare un equilibrio negoziale tra interessi spesso conflittuali (Paletta, 2004; Reavill, 1997).

⁵ Sul tema si veda anche la teoria dei massimi simultanei formulata negli anni '60 da Onida (1968).

Figura 5 – Gli *stakeholder* dell'università



FONTE: elaborazione propria

In una società complessa l'università è chiamata a rispondere a differenti tipologie di studenti per livello, modi, momenti e luogo di studio. La fortissima specializzazione del mondo del lavoro chiama l'università a ricombinare antiche e nuove discipline per fornire un ampio ventaglio di percorsi formativi sempre più professionalizzanti. Al tempo stesso emerge la necessità di salvaguardare processi di apprendimento ad ampio spettro, capaci di infondere conoscenze etiche e relazionali necessarie a sostenere lo sviluppo della persona (Brennan, 1999). Le imprese e le comunità di riferimento delle singole università sembrano aver compreso che la conoscenza costituisce un elemento fondamentale per competere su mercati sempre più allargati e competitivi. Inoltre, a seguito della crisi finanziaria e della conseguente riduzione delle risorse pubbliche erogate a favore delle università, le stesse si mostrano maggiormente disponibili rispetto al passato a trovare forme di raccordo e collaborazione con chi vuole cooperare con esse, al fine di rinvenire nuove risorse nel

territorio (Riccaboni, 2003). L'università è inoltre chiamata a rapportarsi con la società e rispondere a essa, non solo in logica di scambio e di mercato, ma attivando rapporti a tutto campo, con attenzione sia ai *network* della ricerca internazionale, sia alle esigenze dei territori di insediamento (Turri *et al.*, 2009).

Pertanto, sulla base di quanto enunciato dalla *stakeholder theory*, i soggetti che investono nell'istituzione accademica hanno la pretesa e il diritto di ottenere un'equa remunerazione del loro investimento. Occorre, pertanto, che la *governance* universitaria sia in grado di orientarsi strategicamente all'esterno e di ridisegnare strutture e processi interni per recepire e accompagnare il cambiamento.

Ma in nome di chi viene governata l'università? Quali poteri deve avere l'organo di governo? Come conciliare le esigenze di rappresentanza degli interessi dei numerosi ed eterogenei *stakeholder* con quello di efficienza, rapidità ed efficacia dei processi decisionali? Vi sono delle possibilità di differenziare, entro i vincoli istituzionali, i modelli di *governance* adottabili dalle diverse università?

Queste sono solo alcune domande che in qualche modo mettono a fuoco la complessità del tema della progettazione degli assetti di *governance* dell'università. Un tema che ha avuto un ampio dibattito nell'ambito economico-aziendale e che si è prevalentemente sviluppato secondo un modello interpretativo che presuppone la separazione tra proprietà e controllo, semplificando la dialettica degli interessi in gioco alla sola contrapposizione tra azionisti e *manager*. Nonostante il recente ampliamento degli schemi interpretativi e il tentativo di una loro applicazione nei vari comparti della pubblica amministrazione (Meneguzzo, 1995; Airoidi *et al.*, 1998; Del Vecchio, 1998; Borgonovi, 1996; Hodges *et al.*, 1996) risulta difficile operare delle estensioni analogiche all'organizzazione universitaria.

Le incertezze ancora non completamente risolte sulla natura giuridica dell'università quale ente strumentale dello Stato o quale semplice organo dello Stato – ancorché dotato di personalità giuridica (Garlatti, 1996) – rendono molto complessa l'analisi della *governance*, sia dal punto di vista interpretativo che da quello progettuale. D'altra parte il principio di autonomia che si è progressivamente affermato comporta

innanzitutto la traslazione del potere di determinazione del proprio progetto di sviluppo in capo all'ente, qualunque sia la sua natura (Braun *et al.*, 1999).

All'interno di un sistema di regole istituzionali, ciascuna università, definisce un progetto strategico e predispone risorse e azioni per il suo raggiungimento. Questo evidentemente pone un problema di *governance* ossia primariamente un problema di scelta della configurazione e delle modalità di funzionamento degli organi di governo.

L'ipotesi sottostante – che evidentemente importiamo dagli approcci economico-manageriali – è da un lato che la *governance* costituisca una leva fondamentale di competitività e di *performance* e dall'altro che dal modello adottato dipenda il livello di *accountability* dell'università, ossia l'ampiezza delle responsabilità attribuita a coloro che assumono decisioni e l'efficacia del controllo a cui essi sono sottoposti.

Ogni sistema di *governance* si fonda sull'equilibrio tra gli interessi dei diversi *stakeholder* (portatori di interesse impliciti o espliciti, diretti o indiretti), in un determinato contesto di regole istituzionali e di mercato, ma al tempo stesso deve predisporre un equilibrio negoziale tra questi interessi. Il processo gestionale in qualche modo incorpora questo equilibrio negoziale traducendolo in decisioni che si riflettono sulla *performance* aziendale e sulla ripartizione dei benefici tra i diversi *stakeholder*.

Ma chi sono gli *stakeholder* dell'università? Evidentemente la categoria di soggetti portatori di interessi nei confronti di questa istituzione è ampia ed eterogenea in ragione delle finalità di interesse pubblico che persegue (Simone, 1995; Sorace, 1996). Tuttavia è possibile operare una distinzione tra *stakeholder* primari e secondari (Tabella 1).

I primi sono soggetti che apportano contributi diretti (finanziamenti, competenze scientifiche, tecniche manageriali), i secondi rappresentano invece quella categoria di attori che condiziona – seppur in modo indiretto – le traiettorie di sviluppo dell'università sia dal punto di vista delle specializzazioni di ricerca che dal punto di vista dei percorsi formativi (ad esempio nuove dinamiche del mercato del lavoro).

Come evidenziato dalla Tabella 1, i docenti e i ricercatori rappresentano solo una – seppur importante – tipologia di *stakeholder*. Il processo autonomistico non disgiunto

dal progressivo sviluppo di meccanismi competitivi sta modificando il peso relativo dei diversi attori in gioco, e sta producendo inevitabilmente nuovi equilibri istituzionali. A parte l'ovvio riferimento a enti finanziatori diversi dallo Stato, o al ruolo trainante che può avere un sistema territoriale nei confronti della "sua" università, si pensi alla criticità che sta assumendo lo *stakeholder* studente che da un lato è un importante finanziatore e dall'altro il più strategico "cliente" dell'università e di conseguenza il principale "valutatore" delle sue *performance*. Se si considera poi che l'ammontare di trasferimenti di risorse realizzati dallo Stato è sempre più legato a parametri che in qualche modo misurano la *customer satisfaction* e il grado di fidelizzazione dello studente, risulta di immediata evidenza il peso e la criticità di questo particolare *stakeholder*.

I meccanismi organizzativi attraverso i quali si realizza l'equilibrio dinamico tra i soggetti, i contributi e le ricompense sono primariamente dati dalla configurazione e dalla modalità di funzionamento degli organi di *governance* (Gellert, 1999).

Ma in che modo gli attuali organi di governo delle università sono in grado di realizzare questo equilibrio? In che modo può e deve essere accolta nella struttura di questi organi la nuova e diversa geometria di potere degli *stakeholder* primari?

Come noto una delle caratteristiche dell'università è l'autoreferenzialità degli assetti organizzativi e degli organi di *governance*. Questi ultimi sono infatti in prevalenza composti da docenti, che vengono eletti – salvo rare eccezioni – dallo stesso corpo docente. È evidente che il problema dell'equilibrio negoziale tra gli interessi degli *stakeholder* non si risolve attraverso un semplice ampliamento delle rappresentanze di soggetti diversi dal corpo docente entro gli organi di *governance*, senza progettare una modifica delle logiche decisionali. Il problema del governo dell'università non risiede probabilmente nella ancora inadeguata rappresentatività dei poteri ma primariamente nei livelli di efficacia dei processi decisionali e gestionali. Sono questi infatti che – attraverso le azioni che producono – vanno a definire le relazioni tra ricompense e contributi offerti dai diversi *stakeholder*.

Tabella 1 – Principali *stakeholder*: attese e possibili contributi

| Stakeholder | | | Interessi |
|--------------------|----------------|----------------------------|--|
| Primari | Interni | Studenti e loro famiglie | costi d'iscrizione e di mantenimento; tempi di durata; livello e congruità delle occupazioni rispetto ai titoli. |
| | | Docenti e ricercatori | sviluppo del proprio capitale intellettuale; occasioni di reddito e disponibilità di infrastrutture; libertà dell'insegnamento e della ricerca; autonomia nel definire programmi e agende; governo e gestione dell'università. |
| | | Personale tecnico-amm.tivo | lavoro stabile e ben remunerato; ambiente stimolante, creativo, motivante, in cui dare il meglio di se stessi per ottenere stima e autorealizzazione. |
| Secondari | Esterni | Stato | allocazione efficiente delle risorse collettive, garantire condizioni di accesso, equità, giustizia sociale; effettuare controlli. |
| | | Regione e comunità locali | ruolo dell'università come "infrastruttura di conoscenza" per la creazione nel territorio di capacità imprenditoriali a sostegno dello sviluppo sostenibile. |
| | | <i>Donor e alumni</i> | l'università continui a essere radicata in valori tradizionali; mantenga il carattere originario e utilizzi i fondi per gli scopi indicati. |
| | | Datori di lavoro | poter scegliere tra un ampio ventaglio di livelli e profili professionali; avere giovani competenti da inserire immediatamente rendendo minimi i costi di formazione interni. |
| | | Collettività | modalità attraverso le quali sono utilizzate le risorse (evitare sprechi); ricadute dell'università in termini di crescita culturale, sviluppo sociale ed economico. |
| | | Enti di ricerca applicata | accessibilità delle scoperte scientifiche; applicabilità agli specifici contesti di applicazione e riduzione dei tempi e dei costi dell'innovazione e trasferimento tecnologico. |
| | | Comunità scientifica | rigore nell'utilizzo dei metodi scientifici; diffusione e controllabilità dei risultati; etica dei comportamenti. |

FONTE: elaborazione propria

4.2. Come cambiano i rapporti con gli *stakeholder*

Il processo di riforma in atto sembra implicare modifiche – più o meno sostanziali – del rapporto tradizionalmente intessuto dalle università con le categorie di “portatori di interesse” richiamate nel precedente paragrafo. Di seguito, pertanto, si intendono proporre alcune riflessioni in merito alle loro principali classi.

Gli studenti

Il legame con lo studente si è sostanzialmente evoluto nella direzione di un rapporto di affari tra un “*businessman*” (il docente) e un “consumatore o cliente” (lo studente) (Currie *et al.*, 2000). Tale situazione andrebbe analizzata con estrema attenzione poiché il discente occupa una posizione “particolare” in ambito accademico. Egli, infatti, può essere identificato sia come *stakeholder* del processo di istruzione, sia come suo vero e proprio prodotto finale. Questo secondo approccio, in particolare, considera lo studente come un “materiale grezzo” che viene progressivamente plasmato e raffinato attraverso il processo di istruzione, tramite un continuo trasferimento di conoscenze, valori ed esperienze da parte dei professori deputati alla sua formazione (Kennedy *et al.*, 1999).

Lo scenario in formazione, tuttavia, ha sostanzialmente modificato questa visione – che potremmo definire tradizionale – del rapporto privilegiato tra docente e discente. La progressiva tendenza verso l’implementazione di metodologie, modelli logici e strumentazioni di natura manageriale, accompagnata alle nuove esigenze avvertite nel settore pubblico e universitario, hanno condotto a una ridefinizione del suddetto rapporto in termini manageriali. Gli studenti, di conseguenza, vengono avvertiti e considerati come semplici consumatori o clienti dell’università.

Essi, di fatto, si rivolgono alle università nella ricerca di un corso di studi o di offerte formative che permettano loro di acquisire una professionalizzazione o una qualificazione accettata e riconosciuta nel mondo del lavoro, vero obiettivo ultimo perseguito. Ciò di conseguenza, ha portato a considerare l’istruzione in termini economici e di mercato, e a trattare l’istruzione di grado superiore e la conoscenza

come veri e propri beni di natura privata, non più pubblica, da acquistare e vendere (Lynn Meek, 2000). In tal senso, infatti, la logica dominante è che se esistono degli acquirenti – gli studenti – disposti a pagare un prezzo o premio per ricevere un servizio – l’insegnamento e il trasferimento delle conoscenze – allora quel servizio è considerabile come un bene privato. Da tali presupposti, di conseguenza, nasce la convinzione della possibilità di implementare un mercato efficiente e funzionale dell’istruzione superiore, avente come bene scambiato, sostanzialmente, la formazione di capitale umano (Conceição *et al.*, 1998).

Le aziende

Il rapporto tra le università e le aziende e istituzioni operanti nel mondo del privato è stato ed è tuttora un tema al centro del dibattito sul processo di riforma universitaria. L’opinione prevalente che ne è scaturita è stata quella dell’esigenza di modificare sostanzialmente tale rapporto, nella direzione di una sempre maggiore integrazione e comunicazione, volta a identificare i prerequisiti professionali e di conoscenza che risulteranno indispensabili una volta terminato il percorso formativo, e a rispondere ai bisogni di specializzazione, di managerialità e di imprenditorialità che l’ambiente italiano e internazionale, in generale, reclama (Ferrara, 2002).

In particolare, le università stanno sperimentando un’accesa concorrenza da parte di un’ampia serie di altri enti e istituzioni operanti, a vari livelli, nel mondo della formazione e della didattica: scuole di specializzazione, *business school* e società di formazione, sono solo alcuni degli esempi che, al riguardo, possono essere citati (Candy, 2000). In tal senso, le università devono fronteggiare la sfida di numerosi produttori “reali”, quali aziende private di produzione, organizzazioni di istruzione alternative – e, naturalmente, università stabilite in altre regioni o paesi – che si dichiarano in grado di poter “produrre conoscenza” di pari livello rispetto a quella fornita dalle università, se non addirittura migliore (Czarniawska *et al.*, 2002).

A ben vedere, del resto, tali esperienze risultano intimamente correlate a un’ulteriore esigenza – in parte già richiamata in precedenza – rivolta al mondo accademico da parte di quello professionale e del lavoro: all’interno di una società sempre più

informatizzata, contraddistinta da elevata integrazione e globalizzazione e fortemente orientata al mondo del *business*, agli atenei vengono chiesti con sempre maggiore frequenza studenti qualificati, con competenze e conoscenze professionali, “pronti” per essere inseriti direttamente nel mondo del lavoro. Tale situazione, come sopra richiamato, oltre ad aver aperto spazi per ulteriori soggetti operanti nel campo della formazione professionale, hanno anche imposto al sistema universitario di riorganizzarsi nella direzione di una maggiore offerta di indirizzi di studio e curricula professionalizzanti e di stampo manageriale.

Lo Stato e i governi nazionali e/o locali

I governi nazionali e locali sono un altro degli *stakeholder* coinvolti in prima linea nel processo di riforma in atto – essendone, di fatto, uno dei promotori principali – nonché i soggetti che, tramite lo strumento legislativo, hanno dato inizio al percorso di cambiamento in esame. Tuttavia, nel nuovo quadro in formazione, il ruolo istituzionale dei governi appare assumere una diversa veste, caratterizzandosi maggiormente per una posizione di “controllore esterno” della qualità e differenziazione dei servizi offerti dagli atenei, lasciando invece al mercato – ovvero agli studenti e agli altri interlocutori delle università – la possibilità di scegliere la direzione ritenuta più opportuna da seguire nel vasto panorama accademico nazionale e internazionale.

Lynn Meek (2000) nel considerare tali aspetti, mette in evidenza una serie di fattori che, a sua detta, avrebbero in qualche modo incoraggiato – se non addirittura obbligato – i vari governi nazionali a dare un orientamento di mercato al settore dell’*higher education*. Tra questi:

- ✓ i notevoli costi associati a un’istruzione universitaria di massa, che hanno creato a livello governativo numerose preoccupazioni e pressioni nella direzione della ricerca di un maggior ritorno in relazione alle risorse monetarie investite in questo settore;
- ✓ la volontà a livello statale di rendere più stretto il legame tra mondo accademico ed economia nazionale, sia nei confronti del mercato del lavoro sia tramite una complessivamente maggiore commercializzazione delle attività di ricerca e di didattica universitarie;

- ✓ l'ampliamento della percentuale della popolazione che accede all'istruzione universitaria rendendo, di conseguenza, l'*higher education* un fenomeno che travalica i soli aspetti socio-politici, comportando anche sostanziali riflessi economici;
- ✓ la situazione demografica di numerose nazioni che rivela un progressivo invecchiamento delle rispettive popolazioni; tale situazione, in ultima analisi, è destinata ad accrescere costantemente il peso finanziario dell'apprestamento di servizi di natura sociale, con evidenti conseguenze negative per il bilancio statale di numerose nazioni, e a far aumentare le pressioni nella direzione di una riduzione delle spese e dei costi nel settore pubblico, richiedendo, nel contempo, più elevati livelli di efficienza da parte delle istituzioni attive in quel medesimo ambito;
- ✓ la progressiva perdita di rilievo, in tutti i paesi industrializzati, delle tradizionalmente numerose imprese manifatturiere a vantaggio delle aziende operanti nel cosiddetto "*knowledge processing sector*", del quale l'*higher education* risulta un componente integrale.

Ne deriva, in definitiva, un quadro di riferimento all'interno del quale i governi nazionali stanno progressivamente tentando di disimpegnarsi nei confronti del settore universitario, con particolare riferimento all'aspetto relativo al finanziamento di quelle stesse strutture e istituzioni.

Tuttavia, tale strategia trova in disaccordo numerosi autori che, al contrario, riaffermano con forza non solo la necessità di un solido e costante supporto statale nei confronti del mondo accademico, ma anche la necessità di un più massiccio intervento e sostegno finanziario, anziché un disimpegno, proprio in questa fase di transizione da un'istruzione di *élite* a una di massa e di trasformazione dei rapporti con il mondo del lavoro dovuta alle suddette scelte di apertura al mercato e di managerializzazione delle strumentazioni e strategie adottate (Lynn Meek, 2000).

Come messo in luce anche da Pechar e Pellert (1998), ove si consideri che alla base del processo di maggiore autonomia concessa alle università e alle istituzioni pubbliche in genere si pone la volontà dei vari governi nazionali di decentralizzare parte dei servizi pubblici favorendone, nel contempo, un processo di riacquisizione di efficienza

attraverso la diversificazione delle loro offerte, si comprende immediatamente che le principali pressioni al cambiamento sono emerse a livello statale stesso non provenendo, al contrario, dall'interno del sistema universitario.

Ove, allora, in base a quanto affermato da Adam Smith un mercato sia capace di promuovere un'efficiente allocazione delle risorse tramite le sue cosiddette "*invisible hand*", il caso universitario costituisce un esempio estremamente particolare poiché, di fatto, lo Stato continua a influenzare dall'esterno quello stesso mercato che, con le proprie azioni e normative, ha contribuito a creare. Sono tali presupposti che, in definitiva, conducono alcuni autori ad affermare che nell'attuale mercato dell'istruzione superiore le "mani sono chiaramente visibili" e che lo Stato non può utilizzare la "scusa" della concessione di maggiore autonomia agli atenei per ridurre i finanziamenti loro concessi, soprattutto in un periodo di critica transizione come quello attuale in cui la massificazione dell'istruzione richiede, al contrario, un più deciso intervento e sostegno statale. Il dibattito, del resto, pare tutt'altro che concluso e il quadro di riferimento ancora in assestamento.

La comunità

Abbiamo già evidenziato come la collettività debba essere considerata a pieno titolo uno degli *stakeholder* principali delle istituzioni accademiche. L'università, infatti, dovrebbe riconoscere la propria missione nel trasferire conoscenze ai membri della comunità, istruendoli e qualificandoli, in modo tale che essi possano poi svolgere un ruolo più attivo nella collettività stessa, finalizzato a un continuo progresso sia culturale che economico della società.

Come osservano Kennedy e Clare (1999), ogni istituzione accademica – pur in un momento di difficile transizione come si caratterizza quello attuale – non deve perdere di vista i suoi obblighi nei confronti della comunità, modellando la propria *mission* su tali fattori. Essi, in sintesi, dovrebbero realizzarsi nelle seguenti aree:

- ✓ garantire l'accesso per la comunità locale ai percorsi formativi e alle strutture universitarie (es. biblioteche);
- ✓ apportare il proprio contributo scientifico nell'ambito della comunità accademica;

- ✓ offrire servizi alla comunità internazionale, per mezzo dell'iscrizione di studenti stranieri e della conduzione di ricerche, progetti e consulenze in collaborazione con altre università non nazionali (Morphew, 2000).

Nel complesso, emerge un quadro all'interno del quale numerosi attori sociali ed economici risultano portatori di interessi nei confronti delle istituzioni universitarie e sono coinvolti, più o meno direttamente, dal processo di riforma in atto.

Del resto, come messo in evidenza da numerosi autori, pur risultando necessario un cambiamento sostanziale da parte degli atenei nella direzione di un'apertura a logiche di mercato, un tale atteggiamento non deve caratterizzarsi come strategia unica delle istituzioni universitarie.

Se da un lato, infatti, i processi di privatizzazione e managerializzazione in atto implicano senza dubbio un approccio di natura aziendale alle attività programmate e svolte e un'attenzione di tipo *market-oriented* allo studente e ai risultati della ricerca scientifica, dall'altro gli atenei devono essere pienamente consapevoli che le responsabilità che da sempre ne hanno accompagnato l'esistenza continuano a perdurare. In tal senso, concetti e valori quali l'integrità professionale, la funzione di attore sociale all'interno della comunità, la salvaguardia e trasmissione della conoscenza e della cultura di una nazione, non possono e non devono venir meno (Williams, 1996).

Lo scenario in formazione e le logiche di carattere manageriale che si stanno affermando, tuttavia, stanno imponendo alle università numerosi cambiamenti non solo in relazione alle modalità di esecuzione delle tradizionali attività svolte, ma anche, e forse soprattutto, con riferimento agli obiettivi perseguiti attraverso di esse. In tal senso, l'evoluzione delle attività di didattica, ricerca e amministrazione alle quali stiamo assistendo nell'attuale contesto normativo, pur presentando indubbi vantaggi, potrebbe comportare anche alcune criticità.

Capitolo 5 - LA MISURAZIONE DELLE PERFORMANCE ACCADEMICHE: I RANKING INTERNAZIONALI

5.1. Cosa sono i *ranking* delle università?

Nel mondo dello sport le “*league table*” comparano i risultati delle squadre impegnate in un torneo e consentono così di collocare le formazioni in un elenco ordinale. In modo analogo in ambito anglosassone si è diffusa l’abitudine di confrontare anche le amministrazioni pubbliche. Un settore dove questa pratica ha trovato ampio spazio è quello della *higher education*, nel quale le classifiche delle università rappresentano uno strumento informativo sviluppatosi a seguito del massiccio incremento della domanda e dell’offerta di formazione universitaria. Quote sempre maggiori di popolazione mondiale si trovano a dover scegliere un ateneo in un panorama universitario che ha visto negli ultimi decenni una forte proliferazione del numero degli stessi. La forte internazionalizzazione del settore ha inoltre allargato gli orizzonti delle possibili scelte. In questo contesto, i *ranking* delle università sono diventati uno degli strumenti mediante i quali orientarsi e acquisire informazioni (Biolcati Rinaldi *et al.*, 2008).

Per quanto concerne le modalità di costruzione del *rating*, mentre nello sport le *league table* sono costruite sulla base dei risultati raggiunti nelle competizioni tra le squadre impegnate in tornei, le classifiche sulle università – posto che gli atenei non hanno occasioni di competizione diretta – sono costruite sulla base di indicatori scelti dai promotori e autori delle classifiche. In particolare, la costruzione del *ranking* avviene attraverso l’attribuzione a ogni università di un *rating* (sintesi di una combinazione di parametri opportunamente pesati) sulla base di indicatori prestabiliti, in relazione al quale le università sono poi ordinate. In generale, la finalità del *ranking* è quella di fornire al lettore un’informazione sintetica e comparabile di immediata lettura riferita a una determinata istituzione universitaria.

La modalità di costruzione del *rating* determina, pertanto, il posizionamento di un ateneo nel *ranking*. Ciò nonostante, le modalità di costruzione e di attribuzione dei punteggi sono difficilmente oggetto dell’attenzione degli utenti. Proprio la velocità

informativa che contraddistingue i *ranking* delle università non si coniuga con l'esame delle noiose note metodologiche che illustrano i criteri di costruzione della classifica. La comprensione delle modalità con cui il *ranking* è costruito è tuttavia determinante per comprendere la significatività di una classifica. A questo proposito, ogni classifica deve essere esaminata singolarmente poiché non vi sono regolarità nei meccanismi di attribuzione dei punteggi.

È possibile distinguere le classifiche per architettura (in relazione all'oggetto esaminato; alla dimensione istituzionale o all'estensione territoriale), per modalità di costruzione del *rating* (in base agli indicatori scelti dai promotori e autori delle classifiche) e per promotore (a seconda che vengano stilate da quotidiani e periodici ovvero da enti di ricerca specializzati)⁶.

Ai fini del presente studio sono presi in considerazione i *ranking* che classificano gli atenei su base mondiale: l'*Academic Ranking of World Universities*⁷ (ARWU) e il *World University Rankings*⁸ (WUR).

5.2. L'*Academic Ranking of World Universities* (ARWU)

L'ARWU è promosso dal "The Institute of Higher Education" della *Shanghai Jiao Tong University* che stila ogni anno una classifica delle 500 migliori università del mondo. Il *ranking* è realizzato attribuendo a ciascuna università un *rating* ottenuto pesando opportunamente sei indicatori (Liu *et al.*, 2005):

1. numero di *alumni* vincitori di premi *Nobel* o medaglie *Fields* (10%);
2. numero di accademici vincitori di premi *Nobel* o di medaglie *Fields* (20%);
3. ricercatori più citati in 21 campi disciplinari (20%);
4. numero di articoli pubblicati sulle riviste *Nature* e *Science* (20%);
5. numero di articoli indicizzati in *Science Citation Index-expanded* e *Social Science Citation Index* (20%);

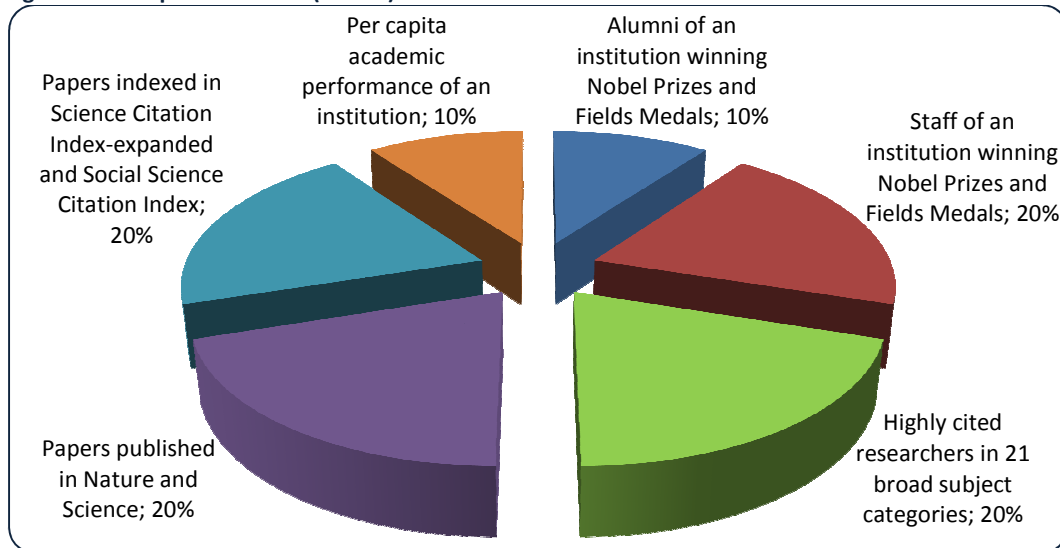
⁶ Per uno studio comparativo dei principali ranking internazionali e nazionali si rimanda a Usher *et al.* (2006).

⁷ Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.arwu.org/ARWU2010.jsp>.

⁸ Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2010-2011/top-200.html>.

6. *performance* rispetto alle dimensioni dell'ateneo: il punteggio dei cinque indicatori sopra riportati diviso per il numero del personale accademico (10%).

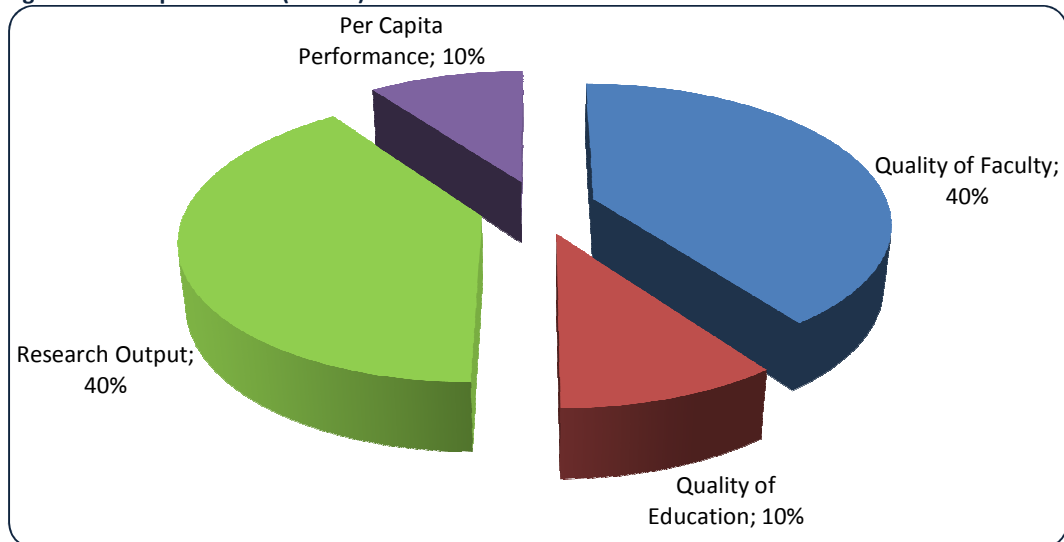
Figura 6 – Pesi per indicatore (ARWU)



FONTE: elaborazione propria

Rispetto ai criteri, il primo indicatore misura la qualità dell'istruzione; il secondo e il terzo misurano la qualità dell'istituzione; il quarto e il quinto la produzione scientifica; l'ultimo misura la *performance* pro capite.

Figura 7 – Pesi per criterio (ARWU)



FONTE: elaborazione propria

Al centro della classifica ARWU 2010 troviamo ancora una volta parametri che privilegiano la qualità delle attività di ricerca scientifica, secondo il metodo di valutazione angloamericano. Quindi quello che conta inevitabilmente è: il numero di pubblicazioni su riviste con un alto “*impact factor*” – come *Science* e *Nature* – e i premi e i riconoscimenti ricevuti da studenti e ricercatori (premi *Nobel*, medaglie *Fields*, ecc.). Questo è anche il principale motivo per cui nella classifica ARWU – che va avanti da ben otto anni – ogni anno troviamo in cima alla lista soprattutto le università americane e quelle del Regno Unito, che puntualmente si piazzano ai primi 100 posti. Per quanto concerne invece l’Italia, tra le *top 200* ritroviamo le università di Milano, Pisa, Roma La Sapienza e Padova.

5.3. Il World University Rankings (WUR)

Il WUR è invece promosso dal “*Times Higher Education Supplement*” (THES) che presenta una classifica delle prime 200 università nel mondo. Il *ranking*, fino al 2009 era costruito assegnando a ciascuna università un *rating* quale sintesi di sei indicatori:

1. le valutazioni espresse da esponenti del mondo accademico (*peer review*) (40%),
2. le pubblicazioni dei docenti (20%),
3. il rapporto studenti/docenti (20%),
4. le valutazioni dei datori di lavoro (10%),
5. la presenza di studenti stranieri (5%);
6. la presenza di docenti stranieri (5%).

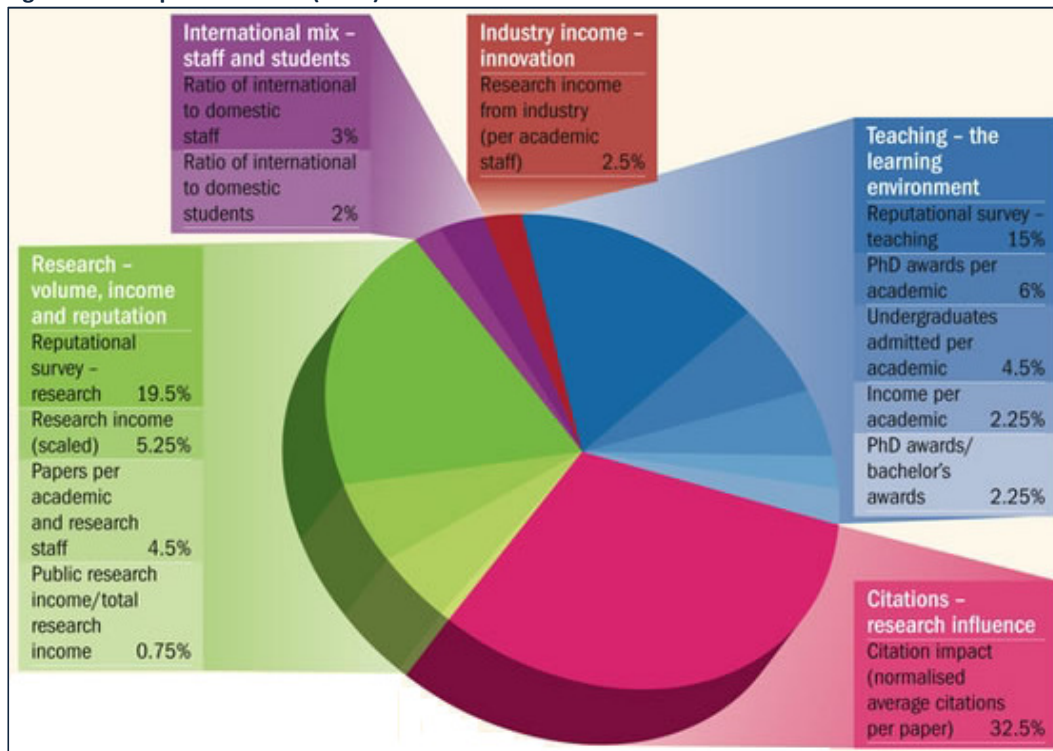
A partire dal 2010, il THES ha pubblicato la classifica delle università rivedendo l'intero apparato di selezione che negli ultimi sei anni aveva permesso di stilare questo tipo di valutazione con gli indicatori appena menzionati. In particolare, la valutazione si basa ora su cinque parametri generali che vengono pesati in modo diverso:

1. didattica – l'ambiente universitario (30%);
2. ricerca – il volume, il reddito e la reputazione (30%);
3. citazioni – l'influenza della ricerca (32,5%);
4. innovazione – costi del trasferimento di conoscenze in tecnologia e ricerca (2,5%);

5. internazionalizzazione – di tutto il personale docente e amministrativo e degli studenti (5%).

La didattica, la ricerca e le citazioni nelle riviste scientifiche, insieme raggiungono il 92,5% dei criteri di valutazione.

Figura 8 – Pesi per indicatore (WUR)



FONTE: www.timeshighereducation.co.uk

In questa prestigiosa classifica delle 200 migliori università a livello internazionale, purtroppo, si evidenzia prima di tutto la totale assenza di università italiane. In cima alla classifica, sveltano le università americane (72). Sono presenti, poi, 81 atenei europei: oltre al Regno Unito (29), Germania, Svizzera, Svezia, Francia, ma anche Danimarca, Belgio, Irlanda, Austria, Spagna, Finlandia, Norvegia e, infine, pare doveroso mettere in risalto la *performance* di un piccolo paese come l'Olanda con ben 10 università.

5.4. Gli effetti delle classifiche

All'interno della oramai corposa letteratura sulla validità degli indicatori utilizzati nella costruzione dei *ranking* universitari è stata dedicata modesta attenzione agli effetti – diretti e indiretti – che tali strumenti hanno sugli studenti e sulle loro scelte universitarie (Messick, 1994). Gran parte della ricerca che esamina questi effetti è tuttora di matrice prevalentemente statunitense e anglosassone⁹, fondata sull'analisi di sistemi universitari con caratteristiche strutturali e di funzionamento solo limitatamente paragonabili al sistema universitario italiano.

Vanno infatti considerati alcuni limiti. Innanzitutto la scarsa propensione degli studenti italiani alla mobilità sul territorio – non disgiunta dai relativi costi perlopiù a carico delle famiglie – riduce, nei fatti, la gamma delle scelte universitarie possibili per molti studenti. Inoltre la “cultura” del *ranking* universitario è tuttora poco sviluppata in Italia in rapporto ad altri paesi europei tanto che la Guida università Censis-La Repubblica – benché sia diffusa e nota agli studenti – è giunta nel 2010 alla sua undicesima edizione (la prima edizione di *U.S. News & World Report* è invece del 1983). Infine i dati annuali relativi al posizionamento – peraltro non lusinghiero – delle università italiane nelle prestigiose classifiche internazionali acquistano solo transitoria visibilità sulla stampa nazionale e solo recentemente sono state considerate nel dibattito istituzionale sui criteri di valutazione universitaria.

Tuttavia le evidenze di tali studi rappresentano un orizzonte di riferimento interessante per comprendere i futuri sviluppi dell'università italiana anche in relazione al fatto che il massiccio incremento di sedi universitarie e il parallelo e significativo aumento della popolazione studentesca ha potenzialmente aperto il sistema a una più accesa competizione tra le istituzioni.

Anche se i principali utilizzatori delle pubblicazioni che riportano le caratteristiche e i *ranking* delle università sono gli studenti di alto profilo e con elevate aspirazioni, gli studi dell'ultimo decennio sembrano suggerire che – come conseguenza dell'accesso all'università di fasce di studenti tradizionalmente precluse a questo tipo di studi – vi

⁹ In proposito si vedano le rassegne di Clarke (2007) e di Roberts *et al.* (2007).

sia un più evidente aumento degli utilizzatori anche tra gli studenti di *status* socio-culturale basso o di prima generazione. Da questo punto di vista, infatti, l'impossibilità ad attingere a un bagaglio di conoscenze ed esperienze familiari per fare una scelta universitaria consapevole, può rappresentare un forte incentivo ad attingere informazioni da queste fonti "esterne".

Nel presentare una rassegna della letteratura sugli effetti delle classifiche si farà riferimento alla tipologia proposta da Clarke (2004; 2007), secondo la quale sembrano declinarsi almeno tre ordini di conseguenze.

Una prima conseguenza riguarda la possibilità di accesso all'istruzione universitaria. Come affermato da diversi autori¹⁰ la sempre maggiore importanza, diffusione e popolarità dei *ranking* universitari sembra contribuisca – seppure indirettamente – ad aumentare la stratificazione sociale, culturale ed etnica negli accessi all'istruzione universitaria.

In particolare, l'utilizzo degli indicatori di selettività dell'istituzione⁵, usati in alcuni dei più noti *ranking* pubblicati (tra cui il noto *U.S. News & World Report*), o la capacità di attrarre gli studenti con migliore *curriculum* scolastico precedente (*The Sunday Times Ranking*) rappresentano un potente incentivo per le università a utilizzare strategie finalizzate al mantenimento della propria posizione nel *ranking* o addirittura al suo miglioramento attraverso pratiche di stringente selezione dei potenziali studenti. Le strategie utilizzate sono differenti. Con gli "*early decision program*" le università possono selezionare gli studenti ritenuti "migliori" (buon curriculum scolastico, alte aspirazioni, alto *status* socio-economico) poiché, offrendo loro la sicurezza di essere ammessi a fronte di un'iscrizione con ampio anticipo, limitano la possibilità di confronto critico sulle condizioni e i servizi offerti da altre istituzioni in particolare rispetto alla possibilità di accesso agli aiuti finanziari (informazioni cruciali per gli studenti a più basso *status* socio-economico, universitari di prima generazione, provenienti da scuole secondarie di non alto prestigio). Un diverso modo per ottenere buoni punteggi in termini di selettività è incoraggiare le richieste di iscrizione da parte di studenti che non verranno successivamente ammessi (es. i cosiddetti *non-*

¹⁰ Si veda a proposito Clarke, 2004

traditional: età più elevata, lavoratori, pendolari). Alcuni *college* permettono l'iscrizione di questi ultimi solo nel secondo semestre o solo nei programmi *part-time* – non considerati dai *ranking* più diffusi – al fine di mantenere alto il punteggio relativo alla qualità degli studenti ammessi (Dill *et al.*, 2005; Machung, 1998).

Una seconda conseguenza riguarda l'influenza sul processo di scelta dell'istituzione cui iscriversi. Le ricerche sul processo decisionale che conduce alla scelta della sede universitaria mettono in luce come questa sia l'esito soggettivo e peculiare di un insieme di fattori tra i quali compaiono, in primo luogo, la reputazione e il prestigio dell'università (Roberts *et al.*, 2007) e le informazioni raccolte tramite pubblicazioni specializzate (Lipman Hearne, 2006; Perna, 2006).

Una nota ricerca che ha analizzato 432 differenti *college* negli Stati Uniti (McDonough *et al.*, 1998) ha verificato la percentuale e il profilo degli studenti utilizzatori dei *ranking* universitari come base della propria scelta. Circa il 60% degli studenti ha dichiarato che la posizione occupata nelle classifiche era stata un fattore “per nulla importante” nell'orientare la propria scelta e solo l'11% l'aveva considerata “molto importante” nella fase di selezione del *college*. Tale dato – che trova conferma anche in studi europei (Carrico *et al.*, 1997; Federkeil, 2002) – acquista maggiore rilevanza quando viene esplorata la tipologia di studenti ad alto utilizzo. Il profilo tipico di tali studenti li definisce di *status* socio-economico e culturale alto, provenienti da scuole prestigiose, con alte aspirazioni professionali (es.: medicina, legge od orientati a conseguire un *master* o un dottorato) e intenzionati a frequentare un *college* molto selettivo. Per contro gli studenti a basso utilizzo erano perlopiù *non-traditional*, ovvero con più di 25 anni, occupati, pendolari e studenti universitari di prima generazione (Roberts *et al.*, 2007).

Pare quindi che una significativa quota di studenti non utilizzi i *ranking* pubblicati, nonostante essi siano diffusissimi (negli Stati Uniti si stima un giro d'affari dell'ordine di 15 milioni di dollari annui), economici, accessibili a tutti e comprensibili nella loro struttura e finalità. Si configura quindi un quadro in cui gli studenti che fondano la propria scelta di sede universitaria considerando tale fonte hanno avuto accesso parallelamente a molteplici informazioni (dalla famiglia, dai *counsellor* scolastici, ecc.),

avevano le idee precise su quale *college* è “il migliore” per la realizzazione delle loro aspirazioni e pertanto hanno utilizzato i *ranking* semplicemente come ulteriore legittimazione e rinforzo circa la bontà della scelta effettuata (Hossler *et al.*, 1995; Roberts *et al.*, 2007).

I pochi dati italiani sembrano mettere in luce una realtà di utilizzo non dissimile dal quadro statunitense. Come afferma Trivellato (2007) nella sua interessante analisi, il materiale informativo presente sul mercato italiano è, nella maggioranza dei casi, pensato e redatto per uno studente-lettore indifferenziato, con licenza liceale e con un retroterra familiare di ceto medio alto. Questo profilo di studente non può ritenersi adeguato a descrivere la popolazione studentesca attuale, sempre più differenziata al suo interno per età, scolarizzazione e *status* socio-culturale della famiglia di origine. Date queste caratteristiche è ipotizzabile che l’“oggettività” presentata dai sistemi di classifica dell’università italiana non solo non aiuti molti studenti a comporre un quadro comparativo soggettivamente valido, ma, anzi rappresenti, di fatto, un limite per coloro i quali si affacciano al mondo dell’università senza altri significativi supporti. Infine, la terza conseguenza riguarda le opportunità di impiego e guadagno alla fine del percorso universitario. Studi effettuati in diversi paesi hanno rilevato una relazione tra prestigio dell’istituzione universitaria – strettamente legata al suo posizionamento – e opportunità di impiego e guadagni successivi. Vi sono tuttavia delle importanti distinzioni:

- ✓ l’effetto appare limitato al breve termine dopo la laurea, mentre non sembra avere influenza sullo sviluppo successivo di carriera (Ishida *et al.*, 1997);
- ✓ è stato riscontrato primariamente per le *business school* o i corsi *Ph.D.* (D’Aveni, 1996; Baldi, 1995);
- ✓ appare più positivamente marcato per gli studenti di *status* socio-economico basso, provenienti da università molto selettive (Dale *et al.*, 2002).

È interessante riportare come la consapevolezza della relazione tra prestigio e carriera successiva abbia portato gli studenti di alcune minori *business school* a dare valutazioni di soddisfazione estremamente elevate al fine di aumentare il posizionamento nel

ranking della propria istituzione innescando così un circolo virtuoso di autopromozione (Reese, 1998).

5.5. L'analisi dei *ranking* internazionali delle università

Ai fini del presente studio – seppur tenendo bene presenti i limiti descritti nel paragrafo precedente – entrambi i *ranking* internazionali considerati in precedenza sono utilizzati come strumento per la misurazione delle *performance* accademiche delle università ma soprattutto, quale strumento per determinare la selezione dei paesi i cui sistemi di istruzione superiore sono oggetto di studio.

La Tabella 2 evidenzia per ciascun paese presente nei *ranking* internazionali esaminati una serie di indicatori di sintesi. In particolare, un indicatore che fornisce una prima rappresentazione della realtà, è stato realizzato raggruppando per paese di appartenenza le duecento università presenti in ciascun *ranking*, esprimendo in tal modo il numero di università per paese. Tale valore è riportato sia come valore assoluto – riferito all'ultimo anno disponibile (2010) – sia in termini di media dei cinque anni precedenti (*average* 2005-2009).

Tuttavia, tale indicatore fornisce una visione abbastanza riduttiva della realtà, poiché si limita a considerare esclusivamente il numero di università senza tenere conto della collocazione di ciascuna nel *ranking* e quindi del maggiore/minore peso della stessa rispetto alle concorrenti. Per ovviare a tale limite è stato perciò attribuito uno *score* a ciascuna università della *Top* 200 del 2010: alla prima in classifica è stato assegnato un punteggio pari a 200, alla successiva 199, e così via, fino alla duecentesima alla quale è stato attribuito un punteggio pari a 1. Per ciascun paese è stata poi calcolata la somma degli *score* delle università e le relative *performance* sono state riportate nella tabella sia in valore assoluto (*weight*) che percentuale (% *weight*). In tal modo, l'informazione ottenuta è – a parere di chi scrive – maggiormente rappresentativa della *performance* di ciascun paese.

In funzione di tali considerazioni, quest'ultimo indicatore è stato scelto – ai fini del presente studio – quale criterio per la selezione dei paesi oggetto di studio¹¹.

Tabella 2 – Distribuzione delle *performance* accademiche per paese

| WUR | | | | | ARWU | | | | |
|--------------|-------------------|------|--------|----------|-------------|-------------------|------|--------|----------|
| Country | Average 2005-2009 | 2010 | weight | % weight | Country | Average 2005-2009 | 2010 | weight | % weight |
| US | 56 | 72 | 5202 | 26% | US | 89 | 89 | 7533 | 37% |
| UK | 29 | 29 | 3057 | 15% | UK | 22 | 19 | 1872 | 9% |
| Germany | 10 | 14 | 2038 | 10% | Germany | 15 | 14 | 1786 | 9% |
| Netherlands | 11 | 10 | 1495 | 7% | Netherlands | 8 | 9 | 1145 | 6% |
| Canada | 10 | 10 | 1162 | 6% | Japan | 9 | 9 | 916 | 5% |
| Australia | 12 | 7 | 634 | 3% | Canada | 7 | 8 | 843 | 4% |
| China | 6 | 6 | 632 | 3% | Australia | 6 | 7 | 801 | 4% |
| Sweden | 4 | 5 | 605 | 3% | France | 7 | 7 | 791 | 4% |
| Taiwan | 1 | 4 | 567 | 3% | Italy | 5 | 4 | 611 | 3% |
| Switzerland | 7 | 6 | 502 | 2% | Switzerland | 6 | 6 | 581 | 3% |
| Denmark | 3 | 3 | 466 | 2% | Israel | 4 | 4 | 451 | 2% |
| Japan | 11 | 5 | 459 | 2% | Belgium | 4 | 4 | 416 | 2% |
| South Korea | 3 | 4 | 406 | 2% | China | 1 | 2 | 345 | 2% |
| Austria | 2 | 2 | 382 | 2% | Denmark | 3 | 3 | 308 | 2% |
| Hong Kong | 4 | 4 | 322 | 2% | Sweden | 4 | 4 | 294 | 1% |
| France | 6 | 4 | 321 | 2% | Austria | 1 | 1 | 196 | 1% |
| Spain | 1 | 2 | 297 | 1% | Argentina | 1 | 1 | 180 | 1% |
| Turkey | 0 | 2 | 296 | 1% | Hong Kong | 0 | 1 | 171 | 1% |
| Belgium | 5 | 2 | 243 | 1% | Mexico | 1 | 1 | 165 | 1% |
| Singapore | 2 | 2 | 208 | 1% | Brazil | 1 | 1 | 143 | 1% |
| Ireland | 2 | 2 | 170 | 1% | South Korea | 1 | 1 | 112 | 1% |
| Egypt | 0 | 1 | 147 | 1% | Singapore | 1 | 1 | 109 | 1% |
| New Zealand | 3 | 1 | 145 | 1% | Taiwan | 1 | 1 | 108 | 1% |
| Norway | 1 | 1 | 135 | 1% | Norway | 1 | 1 | 76 | 0% |
| South Africa | 1 | 1 | 107 | 1% | Russia | 1 | 1 | 74 | 0% |
| Finland | 1 | 1 | 102 | 1% | Finland | 1 | 1 | 73 | 0% |
| Argentina | 0 | 0 | - | | Spain | 1 | 0 | - | |
| Brazil | 1 | 0 | - | | | | | | |
| Greece | 0 | 0 | - | | | | | | |
| India | 2 | 0 | - | | | | | | |
| Israel | 3 | 0 | - | | | | | | |
| Italy | 2 | 0 | - | | | | | | |
| Malaysia | 1 | 0 | - | | | | | | |
| Mexico | 1 | 0 | - | | | | | | |
| Russia | 1 | 0 | - | | | | | | |
| Thailand | 1 | 0 | - | | | | | | |

FONTE: elaborazione propria

¹¹ Si veda in proposito il Capitolo 7.

Capitolo 6 – OBIETTIVI DELLA RICERCA, METODOLOGIA E METODO D'INDAGINE

Il presente studio si propone di verificare se le *performance* accademiche – misurate in termini di visibilità nei *ranking* internazionali – sono influenzate dal grado di autonomia delle università dal potere politico, dalle modalità di composizione degli organi collegiali che le governano nonché dai meccanismi di competizione che si instaurano tra le stesse. In altre parole, l'obiettivo è quello di verificare l'esistenza di una relazione tra il modello di *governance* adottato dalle università e la collocazione ottenuta nei principali *ranking* internazionali e conseguentemente rispondere al seguente quesito: quali modelli di *governance* generano le migliori *performance*?

Dal punto di vista metodologico, il lavoro segue un approccio di tipo empirico di carattere esplorativo e si basa su un'analisi di tipo comparativo a livello di caso-paese (Peters *et al.*, 2001; Pierson, 1996; Ragin, 1987; Thelen *et al.*, 1992; Yin, 2003). Attraverso tale disegno di ricerca si mira a una conoscenza di tipo "qualitativo" – finalizzata a una prima interpretazione dei fenomeni sociali oggetto di studio – e alla costruzione di un primo modello teorico nella forma sistemica di proposizioni e ipotesi da verificare poi – mediante successivi sviluppi della ricerca – su campioni statistici.

La selezione dei casi oggetto di studio è frutto dei seguenti processi:

- ✓ tra i diversi *ranking* internazionali delle università sono stati presi in considerazione entrambi i *ranking* che classificano gli atenei su base mondiale: l'*Academic Ranking of World Universities* (ARWU) (Paragrafo 5.2) e il *World University Rankings* (WUR) (Paragrafo 5.3);
- ✓ dopo aver opportunamente attribuito un peso a ciascuna università della *Top 200* del 2010 in funzione della propria collocazione nel *ranking* (Paragrafo 5.5), queste sono state raggruppate per paese di appartenenza ed è stata stilata una graduatoria (decrescente) dei paesi (Tabella 2), utilizzando come indicatore la sommatoria dei pesi attribuiti alle università;
- ✓ per ciascun modello di *governance* delle università (Capitolo 3) il caso di studio è rappresentato dal paese che presenta il maggior punteggio nella graduatoria descritta al punto precedente: gli Stati Uniti (unico paese del modello statunitense),

il Regno Unito per il modello *governance* delle università di tipo anglosassone, la Germania per il modello di europeo-tradizionale e l'Olanda per i paesi in via di transizione dal modello europeo-tradizionale verso quello anglosassone. Inoltre, a questi quattro paesi corrispondenti ai quattro modelli di *governance* delle università presenti nel panorama internazionale, si è scelto di aggiungere l'Italia al fine di investigare e comprendere meglio le ragioni del ritardo che grava sul nostro paese rispetto ai principali paesi con i quali si trova a competere.

Attraverso la comparazione dei paesi si cercherà non solo di tracciare comuni traiettorie di cambiamento, ma anche di individuare le relazioni tra le variabili della *governance* universitaria, la natura dei soggetti esterni e le caratteristiche dell'ambiente di riferimento.

Il problema di tutti gli studi comparativi è relativo alla scelta dei fattori da selezionare – tra i tanti intervenienti – per mettere a confronto più casi; da questo punto di vista il supporto della letteratura è uno dei metodi principali per ridurre – su base non arbitraria – il numero di fattori considerati. Dato che la *performance* accademica è un fenomeno variegato e complesso, è naturale che sia influenzata da diversi elementi. Di seguito si presentano, in estrema sintesi, le variabili che saranno considerate nell'analisi dei casi.

In primo luogo, verrà analizzato il grado di dipendenza/autonomia dell'università rispetto al potere politico e quindi il modo in cui vengono prese le decisioni a livello nazionale riferite all'intero sistema universitario del paese (*governance* di sistema). In secondo luogo, si andrà a investigare circa le modalità di composizione degli organi collegiali che le governano e conseguentemente il modo con il quale si attua il conferimento del potere decisionale nell'ambito della struttura di governo interna al singolo ateneo (*governance* istituzionale). Infine, saranno esaminati i principali aspetti che influenzano la competizione tra le università, quali: le modalità di finanziamento delle università e le politiche di reclutamento, retribuzione e carriera del personale accademico.

Capitolo 7 – ANALISI DEI PAESI OGGETTO D'INDAGINE

7.1. Gli Stati Uniti d'America

Il sistema universitario degli Stati Uniti – costituito da oltre quattromila istituti accreditati a livello universitario – è misto (pubblico e privato) ed è caratterizzato da un numero maggiore di istituti privati rispetto a quelli pubblici, anche se questi ultimi – essendo mediamente più grandi – sono frequentati dalla maggior parte degli studenti.

All'interno del sistema è presente un elevato grado di diversificazione delle istituzioni universitarie in funzione della tipologia dei titoli di studio conferiti, della dimensione, della *mission* istituzionale, della qualità della didattica e dell'intensità della ricerca svolta. È possibile comunque stilare una classificazione approssimativa degli istituti universitari statunitensi in base all'offerta didattica, suddividendoli nelle seguenti cinque grandi categorie¹²:

1. *doctoral/research university*, che offrono titoli dal *bachelor* fino al *PhD*;
2. *master's college and university*, che offrono titoli dal *bachelor* fino al *master*;
3. *baccalaureate college*, che offrono titoli fino al *bachelor*;
4. *associate's college* (anche noti come *junior* o *community college*), che offrono solo titoli biennali di *associate*, oltre eventualmente ad altri diplomi di tipo vocazionale;
5. *specialized institution*, che offrono titoli dal *bachelor* fino al *PhD* inerenti una singola disciplina.

Le università private – quasi tutte istituite come organizzazioni non-*profit* – sono completamente autonome, soggette solo alle leggi e agli atti di fondazione. Le università pubbliche sono controllate dai singoli stati (o anche dagli enti locali, nel caso degli istituti che offrono titoli biennali) e non dal governo federale, che interviene solo nel finanziamento della ricerca e del diritto allo studio (OCSE, 2004).

In quasi tutti gli stati le università hanno uno *status* giuridico separato dalla pubblica amministrazione statale e godono di un'ampia autonomia decisionale. In alcuni stati, il parlamento o il governo conservano però il potere di decidere su questioni

¹² Classificazione della *Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching* - www.carnegiefoundation.org

politicamente più “sensibili”, come il livello delle tasse d’iscrizione o alcuni aspetti relativi alle modalità di ammissione degli studenti.

In ventuno stati esiste anche un comitato statale di coordinamento – di nomina politica – con il potere di autorizzare l’attivazione dei nuovi corsi di studio. In altri ventitre stati si è invece scelta un’altra soluzione: gli atenei pubblici sono stati aggregati in uno o più *university system*, ciascuno dei quali costituisce un organismo pubblico giuridicamente autonomo dal governo statale, ma governato “centralmente” da un unico consiglio d’amministrazione (*governing board*). In particolare, in nove stati c’è un solo sistema che raccoglie tutte le università, nei restanti quattordici due o in qualche caso tre sistemi, ciascuno dei quali raccoglie tutte le università abbastanza omogenee per *mission* istituzionale (tipica è ad esempio la suddivisione in un sistema di *research university* – che si occupano di didattica e ricerca – e un sistema di *college* o *master-granting university* che si occupano prevalentemente di didattica) (OCSE, 2004).

Malgrado la forte diversificazione del sistema universitario statunitense, le strutture di governo delle università, pubbliche o private, sono fondamentalmente simili tra loro (Reis, 1993; Rosovsky, 1991; Keller *et al.*, 2001) e sono rimaste sostanzialmente stabili nel corso del tempo (Rudolph, 1990; Ricci, 1999). Va notato che questa stabilità e omogeneità, in un sistema così fluido e diversificato, sono indici di una percezione generalmente positiva del funzionamento di questo modello organizzativo.

Al vertice c’è sempre un organo collegiale – normalmente presieduto da un *chairman* eletto al suo interno – denominato tipicamente *board of trustee* e costituito quasi esclusivamente da soggetti esterni all’università. La provenienza dei membri del *board* intende portare dentro l’università le attese esterne e i nuovi valori che richiamano principi di successo competitivo, eccellenza nella raccolta di fondi, responsabilizzazione accademica, tempestività delle decisioni, accettazione della *leadership*. Questa caratteristica negli Stati Uniti è infatti considerata quasi unanimemente come una scelta necessaria al buon funzionamento degli atenei (McCormick, 1988; Rosovsky, 1990; Freedman, 2004), e necessaria al fine di evitare che gli interessi particolari di specifiche “*constituency*” interne all’ateneo (ad esempio i docenti) possano prendere il

sopravvento. Tuttavia, non mancano le critiche di chi sostiene che i *board* degli atenei statunitensi sono troppo distanti e tengono troppo poco conto delle opinioni dei docenti (Tighe, 2003).

Il numero medio di componenti del *board* è di venticinque, e in particolare tredici nelle università pubbliche e trentadue in quelle private (Kaplan, 2004). I membri del *board* sono *trustee*, governano su base fiduciaria, senza remunerazione (escludendo il piccolo settore privato *for-profit*), come servizio alla collettività per garantire autonomia istituzionale e *accountability* sociale.

Per quanto concerne i meccanismi di nomina dei componenti del *board* occorre distinguere le università pubbliche da quelle private e per queste ultime, quelle non-*profit* da quelle *for-profit*. Queste ultime sono le uniche per cui il meccanismo è scontato: il *board* è nominato dai proprietari dell'ateneo. Le università private non-*profit* utilizzano principalmente due criteri per il rinnovo del *board*: uno di cooptazione (cioè la nomina – sempre scaglionata nel tempo – dei nuovi membri del *board* da parte dei membri in carica), e uno di elezione da parte dei membri delle associazioni di laureati dell'ateneo (*alumni*). I membri del *board* delle università pubbliche sono invece nominati in prevalenza dai vertici politici dello Stato (governatore oppure parlamento locale), a volte con una rappresentanza anche degli *alumni*. In molti casi la scelta si basa però sulle proposte di un'apposita commissione di ricerca e selezione (*search committee*) a carattere tecnico e/o rappresentativo delle parti interessate e quindi non esclusivamente politico. Solo nel 29% degli atenei, nel *board* sono presenti anche uno o due studenti e/o, più raramente, docenti dell'ateneo, spesso però scelti dal *board* e quindi non eletti (Kaplan, 2004).

Sia nelle università pubbliche che in quelle private, i *trustee* sono scelti in prevalenza tra esponenti del mondo produttivo, culturale e dell'associazionismo non-*profit*, ma non sono rari anche i docenti di altri atenei.

Al *board* compete legalmente tutto il potere decisionale relativo alle questioni interne all'ateneo e pertanto è anche pienamente responsabile dell'andamento dell'ateneo nei confronti del mondo esterno. In particolare, tra le responsabilità del *board* normalmente rientrano: definire la *mission* e le principali politiche istituzionali;

nominare, supportare e monitorare il *president*; catalizzare risorse verso l'istituzione e proteggerla da pressioni esterne; assicurare i terzi finanziatori e sostenitori e la collettività nel suo insieme, sulla vitalità finanziaria e accademica dell'istituzione (Ingram, 1995). Di fatto, però, il *board* solitamente si occupa direttamente solo delle questioni di maggior rilievo, finanziarie e di regolamentazione interna all'ateneo, delegando in modo più o meno permanente gran parte delle altre decisioni ad altri organi di governo interni all'ateneo e in particolare soprattutto al *president* dell'università.

Quest'ultimo, in tutti gli atenei statunitensi, rappresenta il vertice esecutivo dell'ateneo, incaricato dal *board* di eseguire le sue decisioni nonché di dirigere l'amministrazione quotidiana dell'ateneo.

Per selezionare un nuovo *president*, il *board* avvia una lunga e approfondita ricerca, tipicamente consultando ampiamente tutte le parti interessate (docenti, studenti, dipendenti, associazioni di laureati o *alumni* dell'ateneo, ecc.). Il *president* è sempre una persona tratta originariamente dai ranghi dei professori universitari (però non necessariamente dello stesso ateneo) e successivamente passato per altri ruoli di *management* accademico o anche – in qualche caso – di imprese o pubblica amministrazione. Invece è rarissimo che venga nominato *president* un *manager* di provenienza aziendale senza trascorsi accademici.

In molte università, l'incarico del *president* è senza termine e si conclude o con le sue dimissioni o eventualmente con la revoca dell'incarico da parte del *board* se questo non è soddisfatto del suo operato. Il *president* sceglie e nomina il prorettore (*provost*), i presidi di facoltà, i direttori dei dipartimenti e tutti i vertici manageriali dell'amministrazione (*vice president*), delegando loro propri poteri nei campi di rispettiva competenza e ha il potere di rimuoverli dall'incarico in qualsiasi momento se non è soddisfatto del loro lavoro.

Tutti i dirigenti del settore accademico sono sempre tratti dai ranghi dei docenti universitari¹³ spesso dell'ateneo stesso (occasionalmente sono invece assunti

¹³ Tuttavia, una volta che un docente entra nella dirigenza accademica, soprattutto quando si trova ad andare oltre il livello più basso, di *department chair*, in molti casi considera questo passo come un vero e

dall'esterno, ad esempio per fondare una nuova divisione o rilanciarne una già esistente ma dall'andamento ritenuto insoddisfacente) e hanno forti incentivi in termini di retribuzione e di prospettive di carriera, legati al buon andamento del settore accademico sotto la loro responsabilità.

Al livello di ateneo, i docenti sono solitamente rappresentati da un organo collegiale tipicamente denominato *senate* o *academic council*, formato per elezione dalle diverse facoltà e discipline dell'ateneo. Il *senate* delibera o fornisce pareri su tutte le questioni di tipo strettamente accademico (organizzazione della didattica, ricerca, ecc.).

A livello di divisione (facoltà o dipartimenti), invece, i docenti si esprimono collegialmente nell'assemblea dei componenti della divisione. Inoltre, nella maggioranza delle università, vengono istituite svariate commissioni di docenti (a volte integrate da studenti), a carattere permanente o *ad hoc*, a livello di ateneo o di divisione, per istruire quasi tutte le decisioni a carattere accademico.

In genere, questi organi collegiali hanno responsabilità decisionali formali abbastanza limitate. Tuttavia, nelle università statunitensi è largamente accettato il principio, denominato *shared governance*, secondo il quale ogni decisione con rilevanza accademica, pur restando formalmente responsabilità della dirigenza o del *board*, deve coinvolgere adeguatamente le componenti docenti interessate e/o competenti dell'ateneo.

Il contributo decisionale dei docenti su ciascuna data questione può essere uno dei seguenti tre tipi:

1. *determinativo*, ossia la decisione finale è formalmente delegata dal *board* direttamente ai docenti (senza passare per la dirigenza), rappresentati da un organo collegiale come ad esempio il *senate*, oppure da un'apposita commissione;
2. *congiunto* con la dirigenza, ossia la decisione richiede l'assenso sia dei docenti che del dirigente responsabile della questione (il che implica, tra l'altro, potere di veto reciproco);

proprio cambio di lavoro, da cui ha discrete possibilità di non tornare indietro. Infatti la dirigenza accademica, oltre a essere mediamente meglio retribuita della semplice docenza, prevede una ben precisa carriera manageriale.

3. *consultivo*, ossia i dirigenti sentono il parere dei docenti (a seconda dei casi questa consultazione può essere formale e obbligatoria oppure informale), ma possono anche decidere diversamente se lo ritengono necessario.

È interessante il fatto che l'equilibrio esistente nella ripartizione del potere decisionale tra docenti e dirigenti nelle università statunitensi è stato misurato in modo quantitativo, utilizzando un sondaggio dal quale emerge che i docenti hanno un potere dominante soprattutto nelle decisioni riguardanti il contenuto del curriculum di studi. Prevale invece la decisione congiunta di docenti e dirigenza nelle decisioni riguardanti la scelta dei titoli di studio offerti e in quelle riguardanti il reclutamento e la promozione di docenti. La dirigenza prevale in tutte le altre questioni. Anche in queste ultime, è comunque quasi sempre prevista una consultazione formale o informale dei docenti (Kaplan, 2004; Brown, 2001, Duderstadt, 2000).

Il reclutamento dei docenti è una responsabilità del *president*. Esistono due canali di reclutamento:

- ✓ a livello *senior*, di professionisti affermati o docenti “di chiara fama” presso altre università, che vengono assunti per chiamata diretta e mediante contrattazione individuale;
- ✓ a livello di giovani, in cui la prassi – parzialmente simile ai nostri concorsi – è di pubblicizzare ciascun *opening* su riviste specializzate e quindi selezionare il miglior candidato sulla base di curriculum, referenze, colloqui e lezioni di prova.

Inizialmente la selezione è di solito operata dal dipartimento interessato, ma è sempre il *president* (o, su sua delega, il preside della facoltà o il direttore del dipartimento) a prendere la decisione finale, in alcuni casi dopo aver consultato anche esperti esterni.

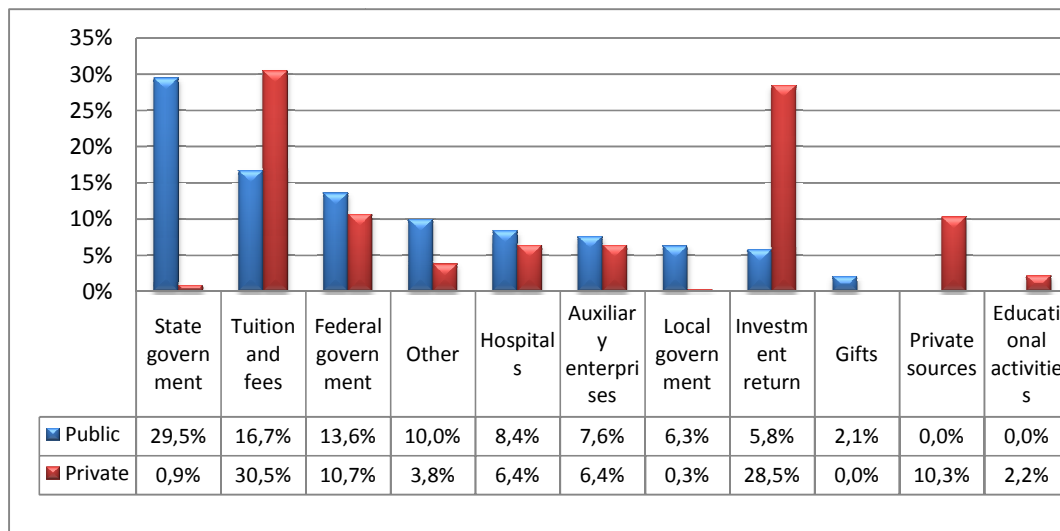
Nello scenario internazionale, il caso statunitense fornisce il più significativo esempio di mobilità del mercato del lavoro accademico, con un'accesa competizione tra istituzioni per aggiudicarsi i docenti migliori (Horton, 1999). Le singole università sono autonome nella definizione delle politiche di selezione, retribuzione e carriera. Ciascuna recluta liberamente e definisce il tipo di qualificazioni richieste. Le politiche retributive rientrano nella sfera delle singole istituzioni con una pronunciata variazione

per località, settore, disciplina e ovviamente per rango. Spesso i salari sono definiti a livello di facoltà e dipartimento piuttosto che su basi istituzionali.

Per quanto concerne il finanziamento delle università statunitensi, possiamo osservare che lo stesso ha diverse fonti che possono essere complessivamente raccolte nelle seguenti categorie¹⁴: tasse di iscrizione degli studenti; contributi del governo statale e degli enti locali nel caso dei *community college*; finanziamento alla ricerca da parte di agenzie governative federali; donazioni e finanziamenti privati alla ricerca; rendite da capitale investito e infine, utili da vendite, servizi, attività ausiliarie, ospedali. Il finanziamento della ricerca da parte delle imprese è abbastanza limitato.

La distribuzione percentuale delle fonti di finanziamento – riferita all'intero sistema universitario statunitense – è illustrata nella figura seguente, distinguendo tra entrate relative alle istituzioni pubbliche e a quelle private.

Figura 9 – Entrate complessive delle università statunitensi (pubbliche e private), per fonte di finanziamento (2006-07)



FONTE: *United States Department of Education – National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2009* (a.a. 2006/2007).

Come si può ben vedere, la composizione del bilancio delle varie tipologie di istituzioni (pubbliche e private) varia notevolmente, in particolare con riferimento ad alcune voci specifiche. In *primis*, possiamo osservare che le tasse studentesche rappresentano la

¹⁴ United States department of Commerce – Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, sezione Education;

principale fonte di entrate delle istituzioni private insieme alle rendite del capitale investito. V'è detto infatti, che moltissime università hanno un patrimonio (detto *endowment*) accumulato nel corso del tempo – in gran parte basandosi sulle donazioni – e investito in modo da conservare (o incrementare) il proprio valore e fornire anche delle rendite annue, che l'università poi utilizza come una forma di auto-finanziamento.

Anche per le istituzioni pubbliche le tasse studentesche¹⁵ rappresentano un'importante fonte di reddito, anche se quella principale è rappresentata dai contributi statali.

Come detto tali ripartizioni sono relative all'intero sistema universitario nazionale, tuttavia, ci possono essere notevoli variazioni da un caso all'altro. Ad esempio, le migliori *research university* presentano un maggior contributo medio alla ricerca e un flusso di donazioni e rendite da capitale investito molto superiore (soprattutto nel caso privato), che permette a questi istituti di ridurre l'incidenza complessiva delle tasse studentesche.

Il governo federale finanzia gran parte della ricerca che si svolge nelle università, tramite le sue agenzie federali, come la *National Science Foundation* (NSF), i *National Institute of Health* (NIH), ecc. Le agenzie operano selezionando e finanziando i migliori progetti di ricerca presentati dai singoli professori e gruppi di ricerca delle università. tuttavia, i fondi acquisiti per un progetto di ricerca non sono interamente spesi nell'ambito di quel progetto: l'università ne trattiene una quota¹⁶ considerevole per le proprie spese generali. Inoltre, parte della ricerca è finanziata da privati, tramite contratti e donazioni. I contratti di ricerca sono tipicamente accordi di finanziamento di

¹⁵ Uno dei luoghi comuni relativi all'università statunitense è il livello altissimo delle tasse d'iscrizione, che rende proibitivo l'accesso all'università a chi non sia benestante. In effetti il livello delle tasse è molto elevato, per quanto pure in questo ci siano grandi variazioni da un'istituzione all'altra. Tuttavia, negli Stati Uniti esiste anche un fortissimo sistema pubblico e privato di aiuti finanziari per gli studenti, che ammortizza almeno in parte le disparità sociali. Oltre agli aiuti provenienti dalla stessa università, gli studenti ricevono varie forme di aiuto finanziario dal governo federale, dagli stati e da qualche fondazione privata, tipicamente nella forma di borse di studio e prestiti garantiti e agevolati. Considerando insieme tutte le fonti, si scopre che circa i tre quarti degli studenti (dei corsi di *bachelor* e *associate*) riceve un qualche aiuto finanziario e che in media tali aiuti coprono circa la metà dell'intero costo degli studi (incluso il mantenimento) (NCES, 2004).

¹⁶ La quota da trattenere è stabilita tramite contrattazioni tra associazioni di università e agenzie federali di finanziamento della ricerca.

un particolare progetto di ricerca da parte di un'impresa, che è poi interessata allo sfruttamento dei risultati. Le donazioni invece sono una pratica diffusissima negli Stati Uniti – anche perché incentivata fiscalmente – utile oltre che a finanziare la ricerca, anche per il miglioramento delle strutture didattiche, la costruzione di edifici e il finanziamento di borse di studio e di cattedre.

I meccanismi di finanziamento descritti sono molto importanti per il funzionamento globale del sistema universitario nazionale statunitense, perché creano forti incentivi economici per un comportamento “virtuoso” dei singoli atenei. Ad esempio, il fatto che l'acquisizione di finanziamenti per progetti di ricerca costituisca anche una significativa fonte di finanziamento delle spese generali dell'università fornisce un forte incentivo per gli atenei ad assumere docenti che siano anche bravi ricercatori. L'esibizione di una ricerca di alto livello è inoltre per gli atenei un ottimo biglietto di presentazione per attrarre donazioni e finanziamenti privati, indipendentemente dalla didattica.

Un altro incentivo economico al buon funzionamento delle università è relativo alla soddisfazione dei propri studenti e laureati. Gli atenei cercano infatti di stabilire con i propri studenti un rapporto di “fedeltà” che si protragga anche dopo il termine degli studi (cioè quando gli studenti diventano *alumni*). Lo stabilirsi di questo rapporto è uno dei meccanismi più importanti per l'acquisizione di cospicue donazioni ed eventualmente per garantirsi “la clientela” del domani nei figli degli *ex-studenti*. Quindi gli atenei sono fortemente incentivati a fare in modo che gli studenti conservino un buon ricordo della loro università e ne riconoscano l'utilità per la propria carriera successiva. Inoltre, gli atenei che riescono a produrre gli studenti di maggior successo dal punto di vista finanziario verranno “premiati” da donazioni di entità mediamente più alta.

7.2. Il Regno Unito

Per fare luce sui modelli di *governance* diffusi tra gli atenei britannici, una breve panoramica sulla loro evoluzione consente di comprendere le loro origini e le differenze principali che oggi li contraddistinguono.

Fino agli anni '80 il sistema di istruzione superiore nel Regno Unito era composto principalmente da piccole università elitarie riservate alle classi sociali più abbienti, finanziate dal *University Grants Committee* (UGC) e dai *college* locali che offrivano una formazione superiore di tipo professionale. Il *Council of National Academic Awards* (CNAA) era l'organo responsabile per l'accreditamento di questi corsi, che avveniva tramite un sistema di valutazione estremamente meticoloso, volto a salvaguardare la qualità e la reputazione di queste istituzioni.

L'UGC fu in seguito sostituito da due organi separati – *University Funding Council* e *Higher Education Funding Council* – di fatto, un'emanazione del Ministero dell'istruzione britannico ma il cui scopo principale era quello di ridurre il più possibile il controllo ministeriale delle istituzioni stesse. Oggi i due enti sono convogliati nell'*Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), l'istituzione responsabile per la distribuzione dei finanziamenti allocati dal governo centrale ai singoli atenei.

Il 1965 è stato l'anno della nascita del sistema binario di istruzione: i *college* gestiti dalle amministrazioni locali furono assimilati ai politecnici e, insieme, formarono il secondo ramo dell'istruzione superiore accanto alle università propriamente dette. Nel 1988, in seguito all'approvazione dell'*Education Reform Act*, i politecnici furono resi enti autonomi dotati di personalità giuridica. La stessa legge istituì anche il *Polytechnics and Colleges Founding Council* (PCFC) responsabile per il finanziamento di questi istituti e dei *college* di istruzione superiore. Inizialmente questo nuovo settore era gestito dalle amministrazioni regionali ed era caratterizzato da un'impronta marcatamente manageriale rispetto alle istituzioni di più antica tradizione.

Il sistema binario di istruzione superiore è rimasto in vigore fino al 1992 quando, dopo l'approvazione del *Further and Higher Education Act* (FHEA), ai politecnici fu riconosciuto il diritto di rilasciare titoli di studio di livello accademico, ammettendoli così definitivamente tra le università a pieno titolo (Rostan *et al.*, 2007). In seguito a questa riforma, nuovi sistemi di verifica della qualità trasversali furono elaborati in sostituzione al CNAA.

Come abbiamo potuto apprezzare da questa breve panoramica storica, le origini, le dimensioni e l'organizzazione delle istituzioni che fanno parte del sistema di istruzione

superiore britannico presentano considerevoli differenze. Tuttavia, in linea generale, tutte condividono le seguenti caratteristiche:

- ✓ sono enti autonomi dotati di personalità giuridica;
- ✓ sono fondazioni senza scopo di lucro;
- ✓ sono rappresentate da un organo direttivo (*governing body*) che è responsabile per la gestione di tutti gli aspetti dell'istituzione.

Nonostante la presenza di un sistema unificato le istituzioni esistenti nel Regno Unito sono suddivise in *old* e *new university*: le prime sono quelle di più antica tradizione, autorizzate a rilasciare titoli accademici già prima dell'approvazione del FHEA del 1992; le seconde sono quelle di nuova istituzione, che sono state riconosciute come università a pieno titolo soltanto in seguito alla riforma (Finocchietti, 2009).

Una delle peculiarità che distingue il sistema di istruzione superiore britannico rispetto agli altri ordinamenti europei è la tradizione di grande autonomia istituzionale di tutte le università che ne fanno parte: basti pensare, ad esempio, che i loro statuti sono emanati dal *Privy Council* (un corpo politico apartitico) e che, sebbene le linee generali della politica universitaria siano dettate dal *Department for Education and Skills* (DfES), quest'ultimo non esercita un controllo diretto sugli atenei. Tuttavia, lo Stato e le sue varie agenzie nazionali di valutazione e finanziamento possono influenzare fortemente il sistema nel suo complesso – e anche le decisioni delle singole università – intervenendo sulle regole con cui il finanziamento viene distribuito, imponendo ad esempio *standard* qualitativi, pena la sospensione o la forte riduzione del finanziamento pubblico. Questa forma di “pressione” dello stato sugli atenei è andata accentuandosi negli ultimi decenni e ha favorito – attraverso una serie di riforme iniziate negli anni '80 – l'evolversi della *governance* istituzionale degli atenei britannici. Originariamente gli atenei britannici presentavano uno schema di governo che si potrebbe definire “totalmente autoreferenziale”. Oggi a seguito delle riforme il potere decisionale formale dei docenti negli organi di vertice di ateneo è stato molto ridimensionato, pur rimanendo decisamente più forte rispetto al modello statunitense (CHEPS, 2007b).

Nelle *old university* l'organo direttivo è il consiglio d'università (*council*). In quanto assemblea direttiva dell'ateneo, il *council* è competente in materia di amministrazione delle finanze e degli investimenti, della gestione degli edifici e delle proprietà immobili dell'istituzione. Dispone dell'autorità di firmare contratti in nome e per conto dell'università e, in molti casi, svolge anche una funzione di supervisione delle attività di insegnamento e di ricerca. Gli statuti dei singoli atenei attribuiscono al consiglio d'università la responsabilità dello svolgimento delle attività dell'ateneo e stabiliscono la sua subordinazione all'autorità del senato in materia accademica. Al fine di rendere più agevole il suo operato, il *council* viene solitamente suddiviso in comitati o commissioni: in molte istituzioni, ad esempio, viene spesso istituito un comitato strategico che comprende anche membri del senato, incaricato del piano di sviluppo dell'università. Il consiglio d'università – formato da 30-50 membri – è composto da una maggioranza di membri esterni all'ateneo e indipendenti. I membri interni vengono scelti tra i dirigenti dell'università, appartenenti sia al personale accademico che laico, tra i rappresentanti eletti del personale e degli studenti. Un mandato ha una durata di tre o quattro anni e può essere rinnovato solitamente soltanto una volta. Gli statuti stabiliscono che la gestione delle procedure di selezione dei membri esterni di questo organo sia affidata a un *nominations committee*¹⁷, al quale è affidata anche una funzione consultiva in merito alla composizione degli altri comitati. Il consiglio d'università si riunisce regolarmente almeno quattro volte all'anno; la maggior parte del lavoro viene svolto in sede di comitati che sono specializzati in diverse materie, ad esempio: la gestione finanziaria dell'ateneo, degli edifici e delle risorse umane. Il *council* è presieduto dal *pro-chancellor* nominato tra i membri laici, il cui compito principale è quello di garantire l'efficiente funzionamento dello stesso.

Il senato è l'organo responsabile per la direzione delle attività accademiche a livello di ateneo. Nella maggior parte delle università, gli statuti attribuiscono esplicitamente

¹⁷ In base alle necessità, il *nominations committee*, sceglierà la procedura di selezione più confacente al profilo richiesto; normalmente vengono pubblicati annunci sui quotidiani nazionali o regionali; in pubblicazioni di settore; la posizione viene pubblicizzata anche presso le istituzioni partner, nel caso in cui queste siano imprese che potrebbero fornire ruoli adeguati alle necessità dell'istituzione; vengono infine selezionati ex-studenti, membri del personale accademico o del corpo studentesco. Poiché le cariche di governo dell'università non sono retribuite, un fattore molto importante nella selezione è la motivazione e il tempo che i candidati possono effettivamente dedicare all'attività degli organi.

questo potere ma, anche nei casi in cui ciò non avviene, il senato è comunque considerato l'autorità competente in materia accademica. Dal punto di vista legislativo, deve rendere conto del suo operato al consiglio d'università: se le decisioni che vengono prese al suo interno hanno delle ripercussioni sulle finanze di ateneo devono essere approvate dall'organo direttivo; mentre, per converso, le delibere di quest'ultimo che hanno delle conseguenze a livello accademico, come la creazione o la chiusura di un dipartimento, devono essere sottoposte all'esame del senato, che in questo caso diventa il primo organo decisionale. Il senato è presieduto dal responsabile dell'istituzione (*head of the institution*) e a differenza di quanto avviene nel *council*, i suoi membri provengono dai vari gradi del corpo docente che è rappresentato in proporzione variabile a seconda delle istituzioni; anche i rappresentanti degli studenti sono ammessi a far parte del senato. Le sue dimensioni variano dai 50 ai 100 membri. Tra le sue principali responsabilità ricordiamo: l'elaborazione della strategia accademica d'ateneo; la promozione della ricerca; l'approvazione del contenuto dei curricula di studi e dei nuovi programmi di studio; la determinazione degli *standard* accademici; la messa a punto delle procedure per il conferimento dei titoli accademici; la nomina dei membri delle commissioni di esame esterni e interni; l'identificazione delle procedure di esame e la determinazione dei criteri di ammissione.

All'interno della struttura di *governance* di alcune tra le istituzioni di più antica tradizione è presente anche un altro organo chiamato l'assemblea d'università (*court*). In origine, era responsabile della gestione dell'intera istituzione, successivamente e, in particolare dopo la pubblicazione del *Dearing Report*, l'ambito delle sue competenze è stato notevolmente ridotto: l'assemblea oggi non partecipa più al processo decisionale dell'ateneo, ma è diventata un luogo in cui vengono discussi tutti gli aspetti relativi alla sua gestione. I membri dell'assemblea possono variare da un minimo di 50 a un massimo di 400: normalmente raccoglie circa 200 componenti, provenienti dalle amministrazioni locali, dal parlamento, rappresentanti di altri atenei, dei *college* e degli organi professionali; membri dell'organo direttivo, rappresentanti degli studenti e dei laureati. In base alle disposizioni degli statuti, la *court* si riunisce almeno una volta

all'anno. Nella maggior parte delle istituzioni, è responsabile della valutazione delle attività svolte nel corso dell'intero anno accademico e dell'esame del *budget* annuale, infine è l'autorità competente per la nomina del cancelliere. In conclusione, in ragione della sua composizione eterogenea, l'assemblea d'università riveste principalmente un ruolo di rappresentanza pubblica. Ad esempio, il fatto che esamini ogni anno la relazione delle attività realizzate all'interno dell'ateneo, garantisce che i risultati raggiunti dall'università ottengano la massima visibilità e possano essere discussi ampiamente in ambienti diversi da quello prettamente accademico.

Il cancelliere presiede l'assemblea d'università ed è la carica amministrativa di maggiore importanza: la sua funzione è prevalentemente rappresentativa (ad esempio, è la figura tenuta a presiedere le cerimonie di laurea).

Il pro-cancelliere è il capo dell'organo direttivo dell'ateneo, viene nominato tra i membri laici e il suo compito principale è quello di garantire l'efficiente funzionamento dello stesso. Solitamente affianca il cancelliere, ad esempio, presiedendo i diversi comitati in cui l'assemblea d'università viene suddivisa.

Il responsabile dell'istituzione (*head of the institution*) riveste la carica accademica e amministrativa più alta in grado, è il direttore generale dell'ateneo e presiede il senato accademico: egli è responsabile della gestione globale dell'istituzione e risponde del suo operato direttamente all'organo direttivo ed è il garante per l'allocazione dei fondi ricevuti dal *Funding Council*. È coadiuvato da un gruppo di assistenti, solitamente nominati dall'organo direttivo per un periodo di tempo determinato, sebbene negli ultimi anni alcune istituzioni abbiano iniziato a conferire loro un incarico permanente. Accanto alla loro funzione di supporto e assistenza alla massima carica dell'ateneo continuano a svolgere il loro lavoro accademico.

Nelle *new university* la suddivisione dei poteri è disciplinata dal FHEA del 1992, che le ha istituite. L'organo direttivo (*governing body*) è composto da un minimo di 12 fino a un massimo di 24 membri, oltre al responsabile dell'istituzione. Il testo di legge specifica in maniera molto precisa la provenienza dei singoli componenti:

- ✓ tredici membri sono indipendenti, di provata esperienza in campo commerciale, industriale, professionale. I rappresentanti del personale dell'ateneo, degli studenti o i membri eletti sono esclusi da questa categoria;
- ✓ fino a un massimo di due membri del corpo docente, nominati dal consiglio accademico, e fino a due rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti dell'ateneo;
- ✓ da uno a nove membri di nuova elezione, nominati dai componenti non eletti dell'organo direttivo. Almeno uno di questi deve dimostrare provata esperienza in campo accademico.

Nel rispetto dei limiti descritti, il *governing body* ha la facoltà di determinare in maniera autonoma il numero dei rappresentanti ammessi per ogni categoria e deve garantire che almeno la metà dei suoi membri siano indipendenti. Analogamente a quanto avviene per l'assemblea d'università, l'organo direttivo degli *ex-politecnici* deve riunirsi almeno quattro volte all'anno ma gran parte del suo lavoro viene svolto grazie ai comitati e alle commissioni. Il presidente dell'organo direttivo (*chairman*) viene eletto al suo interno dai membri indipendenti.

In base al FHEA del 1992, le nuove università dispongono dell'autorità di nominare le cariche più alte in grado, tra cui il responsabile dell'istituzione. Quest'ultimo, è il direttore dell'istituzione e risponde all'organo direttivo. Ha il compito di sottoporre alla sua attenzione proposte riguardanti le finalità educative e la missione dell'istituzione e di dare attuazione alle decisioni da esso approvate. In materia di risorse umane, è responsabile della gestione del personale accademico: è competente per la nomina, l'assegnazione dei contratti, la valutazione professionale, la sospensione dal servizio e la determinazione delle condizioni salariali e occupazionali di tutto lo *staff*, a eccezione dei dirigenti. Previa consultazione con l'organo direttivo, il responsabile dell'ateneo ha il potere di determinare le linee guida per le attività accademiche di ateneo; in materia finanziaria, deve stilare una previsione delle entrate e delle uscite annuali da sottoporre all'esame dell'organo direttivo. Infine, è il garante della disciplina degli studenti: nei casi previsti per legge, ha la facoltà di sospendere o espellere gli studenti per ragioni accademiche o disciplinari. Il responsabile dell'istituzione collabora da

vicino con il segretario dell'organo direttivo affinché quest'ultimo riceva puntualmente informazioni complete e aggiornate per poter espletare al meglio le sue responsabilità.

Controllato dall'organo direttivo e dal responsabile dell'istituzione, il consiglio accademico è competente per la gestione delle attività accademiche dell'ateneo, come: gli *standard* accademici, la ricerca, le borse di studio, l'offerta formativa e gli *standard* di insegnamento, lo sviluppo e l'ampliamento dell'attività accademica. I membri del consiglio accademico non devono essere più di 30 sebbene, in alcuni casi eccezionali, siano ammessi fino a 40 componenti, di cui la metà devono essere rappresentanti delle maggiori cariche amministrative dell'ateneo, ad esempio, i presidi delle facoltà o i responsabili dei dipartimenti.

Vi sono infine i comitati, che sono stati istituiti allo scopo di affiancare l'organo direttivo nelle sue funzioni fondamentali, in quanto hanno il compito di trattare in maniera approfondita materie di particolare rilevanza per l'intera gestione dell'ateneo. Gli statuti non specificano il numero di comitati per le relative materie e la tendenza attualmente più diffusa è quella di limitare, per quanto possibile, il loro numero. L'unico comitato che viene espressamente richiesto, non dagli statuti delle istituzioni, ma dall'*HEFCE*, è l'*audit committee* o comitato di verifica interna, che deve essere istituito in conformità alle linee guida stabilite dallo stesso *Funding Council*. Il suo compito è quello di pianificare le procedure di verifica dell'operato dell'istituzione, in stretta collaborazione con il *team* di *auditor* interni ed esterni, in modo da essere costantemente aggiornato sul loro lavoro e sulle misure che sono state adottate internamente per soddisfare le loro raccomandazioni. L'*audit committee* è solitamente di dimensioni molto ridotte, dai tre ai quattro membri, laici e indipendenti, possibilmente eletti, che vengono coadiuvati – in base alle necessità – da esperti esterni. Il presidente del comitato è una figura con una vasta esperienza in questo settore e occupa una forte posizione di guida. I membri di questo comitato non sono autorizzati a partecipare a nessun altro comitato istituzionale.

Nel Regno Unito sia la nomina dei singoli docenti che il numero dei docenti assegnato a ciascun corso rimangono di competenza di ciascun istituto: i docenti sono assunti

attraverso bandi pubblici fatti dalle singole università che decidono poi sulla base di criteri propri (Associazione TreeLLLe, 2003).

Il *governing body* delle istituzioni di istruzione superiore è responsabile per le politiche relative alla gestione delle risorse umane. Nella maggior parte degli atenei tutte le nomine del personale dell'istituzione, dalle figure più alte in carica ai ruoli amministrativi, vengono attribuite attraverso l'autorità dell'organo direttivo, sebbene, in pratica nella maggior parte dei casi questa funzione venga delegata ad altri organi.

Il personale accademico non è annoverato tra i dipendenti pubblici, di conseguenza sono le istituzioni a stabilire in maniera autonoma le diverse categorie professionali in cui questo è suddiviso. Nel 2006 è entrato in vigore l'accordo quadro per l'aggiornamento della struttura retributiva nelle istituzioni di istruzione superiore britanniche, stilata per fornire alle università un punto di riferimento a livello nazionale in materia di retribuzione del personale accademico. Un'ulteriore distinzione che comporta delle ripercussioni significative a livello contrattuale è quella tra posizioni che combinano insegnamento e ricerca, quelle in cui prevale soltanto il primo o il secondo aspetto.

Ogni istituzione è responsabile per l'assunzione, il mantenimento e la formazione del personale operante al suo interno e determina in maniera autonoma il numero di risorse necessarie, le qualifiche che devono possedere per l'assunzione e i criteri di selezione. Da una ricerca svolta nel 2005 dal *DfES* sull'acquisizione del personale accademico, è emerso che, nella maggior parte dei casi, una volta che il consiglio direttivo aveva stabilito i criteri di selezione di una determinata posizione, le procedure amministrative vengono affidate ai dipartimenti, che si fanno carico di stilare il profilo del candidato, per poi pubblicarlo e organizzare l'intero processo di selezione¹⁸. La retribuzione del personale accademico è negoziata a livello nazionale tramite il *Joint Negotiating Committee for Higher Education Staff* (JNCHES), che dal 2006 ha contribuito all'unificazione della normativa sui livelli di retribuzione in questo settore, concentrandosi, in maniera particolare, sui meccanismi di equa retribuzione e di

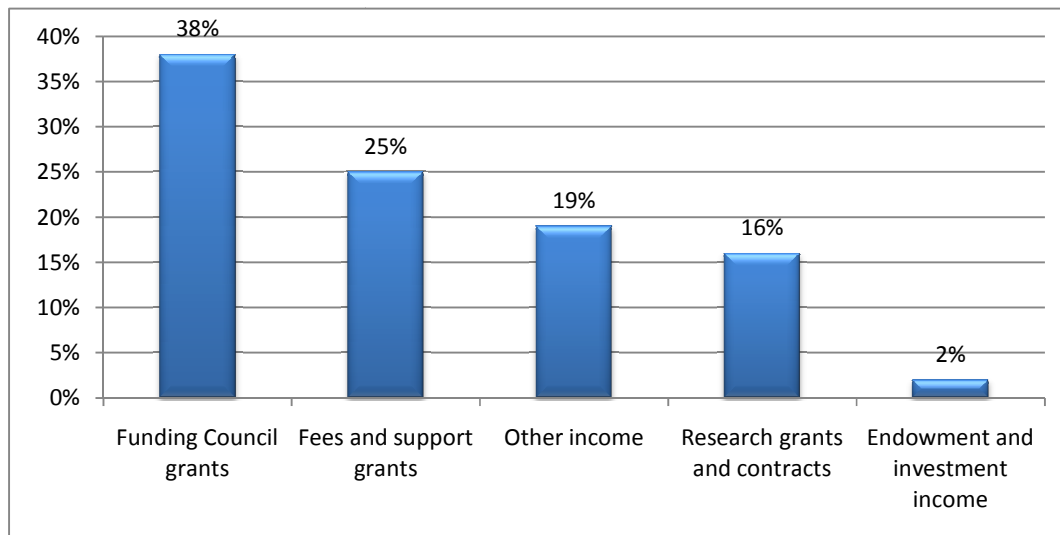
¹⁸ <http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/RR658.pdf>

valutazione per garantire la massima correttezza e trasparenza nella corresponsione della remunerazione.

Le tabelle nazionali fissano gli stipendi di tutti i docenti universitari a eccezione dei professori ordinari per i quali le università decidono remunerazioni individuali basate sul merito che, in questi anni, hanno registrato un sempre maggior delta retributivo. In passato, i docenti – dopo un breve periodo di prova – erano confermati per tutta la durata della loro carriera, fino ai 65 anni di età. Oggi, le università adottano sempre più frequentemente contratti a termine e *part-time*. I docenti universitari non conservano più la cattedra per tutta la durata della loro carriera e in pratica i contratti vengono stipulati o per un breve periodo di tempo o senza precisarne la durata. In tal modo, le università possono confermare solo i docenti che offrono un contributo in linea con gli obiettivi prefissati (Associazione TreeLLLe, 2003).

Per quanto concerne il finanziamento, le università britanniche in base alla loro missione e al loro posizionamento sul mercato, attraggono sovvenzioni da diversi *stakeholder*, sia pubblici che privati.

Figura 10 – Entrate complessive delle università del Regno Unito, per fonte di finanziamento (2006-07)



FONTE: Higher Education Statistics Agency (HESA) 2008: *Resources of Higher Education Institutions* 2006/07.

La fetta più consistente dei fondi proviene dalla *block grant* per la ricerca e l'insegnamento allocata dal governo centrale e distribuita in maniera indiretta tramite

L'HEFCE¹⁹ allo scopo di tutelare il principio della libertà accademica rispetto alle forze politiche di governo. L'HEFCE prevede anche uno stanziamento di fondi per la copertura dei costi aggiuntivi che le istituzioni devono affrontare, derivanti dall'ammissione e dal sostentamento di studenti provenienti da contesti svantaggiati o portatori di *handicap*. Nel contesto delle politiche di sostegno delle pari opportunità, questo tipo di finanziamento non va a beneficio dei singoli studenti, ma è rivolto direttamente alle istituzioni che ammettono una grande varietà di studenti con *background* socio-culturali diversi. Infine, l'HEFCE è responsabile anche per il sovvenzionamento delle infrastrutture della ricerca. Questi fondi vengono allocati in modo selettivo soltanto alle istituzioni che sono state in grado di dimostrare la qualità della ricerca realizzata, in base a *standard* nazionali e internazionali.

Ulteriori fonti di finanziamento pubblico sono quelle concesse a livello nazionale attraverso i *Research Council*²⁰ a favore di programmi di ricerca specifici²¹. Sovvenzioni di altra natura, ma altrettanto significative per le istituzioni, provengono dal contributo versato dagli studenti attraverso le tasse e da donazioni di privati o da *partnership* tra università e imprese. Inoltre, le istituzioni di istruzione superiore in quanto enti indipendenti per legge e responsabili del loro operato nei confronti di un organo direttivo sono libere di esercitare attività di *fund raising* in aggiunta ai finanziamenti che ricevono dal settore pubblico e di decidere autonomamente la destinazione del ricavato. Tra le fonti di reddito più comuni ricordiamo: donazioni di privati e di fondazioni istituite principalmente da ex studenti allo scopo di realizzare attività di raccolta fondi a supporto dell'istituzione; sponsorizzazione di cattedre di docenza in discipline particolarmente appetibili per le aziende promotrici; reddito derivante dall'utilizzo dei risultati di progetti di ricerca o da brevetti di invenzioni che hanno

¹⁹ L'HEFCE copre il finanziamento delle infrastrutture che vengono utilizzate dai centri di ricerca, come gli stipendi del personale dipendente a tempo indeterminato, il costo per la manutenzione degli edifici, delle biblioteche e dei centri di calcolo.

²⁰ I *Research Council* sono finanziati attraverso le voci di bilancio destinate alla ricerca scientifica del *Department of Trade and Industry* e gestite direttamente dall'*Office for Science and Innovation (OSI)*.

²¹ Il finanziamento destinato a sostenere le infrastrutture di ricerca è oggetto di una distribuzione selettiva, che si basa su un esercizio di valutazione periodica della qualità della ricerca, il *Research Assessment Exercise (RAE)*. Quest'ultimo è stato concepito per mantenere la capacità di ricerca degli istituti britannici, per rafforzare la loro competitività internazionale in questo settore e per promuovere un'alta qualità negli istituti che dimostrano un rendimento eccellente in materia di ricerca e che beneficiano della maggior parte delle sovvenzioni.

trovato applicazione commerciale. Una sola università – la *Buckingham University* – è finanziata esclusivamente da fondi privati. Infine, i contributi provenienti dagli studenti rappresentano la seconda fonte di reddito per le istituzioni britanniche (Finocchietti, 2009).

7.3. La Germania

L'istruzione superiore in Germania è organizzata in base al sistema binario, costituito dal settore universitario e dagli istituti superiori di qualificazione professionale (*fachhochschulen*), che furono istituiti all'inizio degli anni '70 per offrire un tipo di istruzione superiore caratterizzata da una didattica orientata all'applicazione pratica e con un semestre di formazione nel mondo del lavoro.

All'interno del sistema di istruzione tedesco, la predominanza del controllo statale e dell'autonomia accademica hanno significato l'attribuzione di un'importanza minore agli altri tre aspetti della gestione accademica: la pressione derivante dalla concorrenza, l'influenza degli *stakeholder* esterni e una gestione autonoma di tipo gerarchico. Le riforme che hanno investito l'istruzione superiore hanno determinato, per certi versi, un aumento della concorrenza nell'ambito della ricerca: molte discipline, infatti, per riuscire a realizzare progetti di ricerca, dipendono direttamente dall'assegnazione di finanziamenti esterni, poiché le sovvenzioni messe a disposizione dagli enti di promozione, quali la Comunità tedesca per la ricerca (DFG), non riescono a soddisfare il recente aumento della domanda. Fino a questo momento, non era possibile discutere della gestione rigida cui i rettori, i presidi e i decani avevano sottoposto i rispettivi atenei e facoltà.

Nel XIX secolo, grazie al federalismo competitivo tra i singoli stati tedeschi furono introdotte le innovazioni di *governance* istituzionale, che resero le università tedesche *leader* a livello internazionale (Ben-David *et al.*, 1962).

Dopo la seconda guerra mondiale, si è assistito, invece, all'affermazione di un federalismo mirato alla creazione di consenso e di condizioni di vita uniformi, con il risultato ultimo del livellamento e della diffusione di una forte staticità dei sistemi di *governance*; questa tendenza è stata ulteriormente rafforzata dagli anni '70 attraverso

la legislazione quadro approvata in materia di istruzione superiore (Schimank *et al.*, 2006).

Infine, all'apice del dibattito sulla crisi, verso la fine degli anni '90, con la legge quadro sull'istruzione approvata nel 1998, il Ministero federale dell'istruzione si limitava a sancire normative molto generiche per il controllo politico dell'istruzione superiore, rinunciando completamente a prendere posizione a livello federale in materia di strutture organizzative delle università. Il risultato della riforma dell'ordinamento federale dell'anno 2004/2005, la cosiddetta "riforma del federalismo", fu il completo annullamento, a partire dal 1 ottobre 2008, della legislazione quadro approvata in materia di istruzione superiore.

Oggi, il settore dell'istruzione superiore tedesco è caratterizzato da una complessa distribuzione delle competenze in materia di legislazione, amministrazione, programmazione e finanziamento, la quale rispecchia la divisione costituzionale dei compiti tra stato federale (*bound*) e i sedici stati regionali che compongono la repubblica federale tedesca (*länder*) in materia di istruzione superiore (Lanzendorf *et al.*, 2008). Nonostante tale divisione delle competenze abbia subito diverse modifiche nel corso degli anni – e sia attualmente soggetta a processi di trasformazione – è possibile descriverla, almeno a grandi linee, mediante il seguente schema (Hüfner, 2003).

A livello legislativo il *bound* può emendare la Legge quadro dell'istruzione superiore, è responsabile del sostegno alla ricerca e della modernizzazione del sistema (comprese grandi imprese edilizie) e garantisce sostegno economico agli studenti e a certi gruppi professionali (medici, avvocati e contabili pubblici); i *länder* hanno diritto di legiferazione in materia di ammissione, strutture, amministrazione, ordinamento dei curricula accademici e regolazione degli esami²². A livello amministrativo, il *bound* non

²² La creazione e la modifica di corsi di studio già esistenti – che in passato richiedeva l'approvazione ministeriale – è stata maggiormente liberalizzata. In questo ambito, il Ministero dell'istruzione di ogni stato federale si riserva il diritto di esaminare i nuovi corsi in base agli interessi della pianificazione regionale, allo scopo di impedire un'offerta eccessiva o insufficiente rispetto alla capacità delle singole istituzioni e minimizzare gli squilibri a livello regionale. Verifiche di altro tipo vengono delegate alle agenzie per l'accreditamento indipendenti (Erichsen 2004; Schade 2004; Serrano-Velarde 2008). Queste ultime sono state istituite per garantire la qualità dell'offerta formativa presso le istituzioni superiori e

ha pressoché alcun potere di intervento, data l'autonomia culturale e amministrativa degli stati regionali: le responsabilità sono distribuite tra gli stati regionali e le singole istituzioni di istruzione superiore. I *länder* controllano la gestione e la manutenzione degli immobili e sono responsabili del reclutamento del personale accademico e amministrativo. Nella pianificazione/programmazione del sistema, sia il *bound* che i *länder* possono farsi promotori di progetti pilota innovativi e di piani di ristrutturazione dell'edilizia, mentre compete esclusivamente ai *länder* prevedere le esigenze quantitative legate al corpo docente (Corradi, 2009).

Le politiche promosse dai *länder* in materia di istruzione superiore e formazione di terzo livello sono coordinate attraverso una collaborazione orizzontale realizzata tramite la Conferenza Permanente dei Ministri della Pubblica Istruzione dei *länder*, che si riunisce regolarmente e delibera esclusivamente in base al principio di unanimità.

Per armonizzare le politiche attuate nei *länder* e quelle federali, nel 1970 in seguito all'introduzione di compiti condivisi tra il governo centrale e i *länder* (collaborazione verticale) fu istituita la Commissione federazione-*länder* per la pianificazione dell'istruzione e per la promozione della ricerca, che è rimasta operativa fino al 1 gennaio 2008, quando è stata sostituita dalla Conferenza comune della scienza.

Nell'ambito della compenetrazione tra gli interessi dei *länder*, della federazione e di quelli della comunità scientifica, si inserisce, invece, l'operato del Consiglio delle scienze che, oltre a offrire raccomandazioni strutturali per la riforma del sistema della ricerca tedesco, è coinvolto in misura sempre maggiore nella valutazione della *performance* degli istituti di ricerca, dal cui esito dipendeva, fino a poco tempo fa, anche la costruzione degli edifici destinati all'istruzione superiore (Stucke 2006; Bartz 2007). Infine, per nominare un altro tra i più importanti intermediari coinvolti nell'implementazione delle politiche sull'istruzione, la Comunità tedesca per la ricerca è l'ente incaricato della promozione della ricerca a livello federale: le sovvenzioni concesse dalla DFG a beneficio di specifici progetti rappresentano poco meno della

svolgono degli interventi di verifica per l'accreditamento dei corsi di primo e di secondo ciclo con una cadenza che varia dai quattro ai sette anni.

metà delle entrate delle università tedesche provenienti da fonti esterne (Kuhlmann *et al.*, 2004).

Le singole istituzioni godono tradizionalmente di molta autonomia organizzativa e gestionale e in passato sono state prevalentemente auto-gestite dal corpo accademico.

Il tradizionale sistema di *governance* delle università tedesche era caratterizzato dalla combinazione di due elementi principali: la gestione autonoma da parte del personale accademico e il controllo statale, risultato del “compromesso storico” stipulato tra il corpo docente e lo Stato autoritario nel XIX secolo (Schimank *et al.*, 2009). Le università avevano il compito di coltivare le scienze e la ricerca, ma anche l’insegnamento, in maniera “libera e autonoma” e, in questo contesto, gli organi collegiali di rappresentanza rivestivano un ruolo molto importante. Gli atenei venivano sovvenzionati esclusivamente dallo Stato; tuttavia, rimaneva in vigore il principio storico, in base al quale la ricerca e l’insegnamento accademico dovevano rimanere estranei a influssi di tipo politico. Il principio di “libertà della ricerca e dell’insegnamento” sancito in base alla Costituzione federale impediva allo Stato di esercitare un controllo sostanziale sul contenuto delle materie di insegnamento o sui destinatari dell’offerta formativa. Tale “autonomia” delle università fu istituzionalizzata con l’autogoverno delle istituzioni di istruzione superiore, che attribuiva agli atenei il potere di redigere i principi di base della gestione istituzionale, inclusa l’attribuzione dei compiti amministrativi in materia di ricerca e insegnamento.

Dal punto di vista giuridico, questo “compromesso storico” emergeva dalla duplice natura delle università che erano, da un lato, enti di diritto pubblico, con una natura analoga a quella delle corporazioni; dall’altro, istituzioni statali rispetto all’autorità a cui erano subordinate (Kimminich 1982; Krüger 1996; Hödl *et al.*, 1999).

In quanto corporazioni, le università tedesche si fondavano sull’organizzazione indipendente degli scienziati. Il corpo docente, nel suo complesso, rivestiva una posizione dominante nel panorama dell’autonomia accademica: ogni professore, nell’ambito della disciplina di studio e delle condizioni in cui svolgeva la propria ricerca o la propria attività di insegnamento, godeva di una tale indipendenza, in cui neanche

gli organi garanti dell'autonomia accademica potevano interferire. Lo studioso Burton C. Clark (1983) ha definito, in maniera calzante, questa potente oligarchia accademica con l'espressione: "*small monopolies in thousands of parts*", piccoli monopoli frammentati in migliaia di parti.

Per quanto riguarda l'amministrazione interna delle università, le figure direttive, come i rettori e i decani, venivano tradizionalmente selezionate tra i membri del corpo docente; per l'intera durata del loro mandato, anche loro, come gli altri professori, osservavano fedelmente il principio di collegialità, che, di fatto, impediva loro di approvare decisioni controverse che avrebbero causato tensioni, ad esempio in tutti i casi in cui si sarebbe trattato di revocare delle risorse o di allocarle in maniera selettiva. Le delibere più importanti venivano prese in sede di senato accademico o di consiglio di facoltà e venivano attuate rispettivamente dagli organi direttivi dell'istituzione e della facoltà (Schimank, 1995).

Allo stesso tempo, in quanto enti di diritto pubblico e autorità subordinate al controllo dei Ministeri della pubblica istruzione dei singoli *länder*, le università erano sottoposte a una rigida legislazione e alle normative previste per soddisfare il fabbisogno del servizio pubblico e non soltanto le necessità specifiche delle singole istituzioni.

Dall'inquadratura del personale fino al diritto in materia di bilancio, tutte le strutture organizzative, incluse quelle competenti per l'approvazione dei corsi di studio erano sottoposte alle disposizioni statali.

Nel 2000 si è assistito alla trasformazione del sistema di *governance* istituzionale, mediante l'introduzione "in prova" del nuovo modello di gestione manageriale, poi adottato da quasi tutte le istituzioni (Schimank *et al.*, 2009).

Attualmente, infatti, poiché le università pubbliche tedesche sono sotto la responsabilità prevalente dei singoli *länder*, ciascuno di essi può adottare un diverso schema di governo del proprio sistema universitario regionale. Ci sono quindi notevoli variazioni da un *länder* all'altro, accentuatesi di recente a causa delle riforme introdotte in quelli più innovatori. Si può comunque tratteggiare uno schema di *governance* prevalente che è ancora del tipo europeo tradizionale (CHEPS, 2007a; Merschen, 2007).

All'interno delle università il vertice è tipicamente rappresentato da due organi collegiali: il consiglio d'università e il senato accademico.

I consigli d'università – che nel panorama dell'istruzione superiore tedesca rappresentano una vera e propria novità soprattutto dal punto di vista politico (Behrens 2001; Mayntz 2002) – sono obbligatori in base alla legislazione di tutti i *länder* e sono una componente fondamentale del nuovo sistema di *governance* delle istituzioni universitarie, poiché a essi è attribuito un ruolo paragonabile a quello che il consiglio di vigilanza riveste all'interno delle società per azioni (Bogumil *et al.*, 2008; Laqua 2004; Schmidt, 2004). Da un lato, rispetto alle relazioni esterne, il consiglio ha il compito di riempire tutte le lacune che sono state lasciate in seguito all'uscita dello Stato dalla gestione particolareggiata dell'istruzione superiore. Dall'altro, a questo organo devono essere attribuiti tutti i quei poteri decisionali in materia di amministrazione interna dell'ateneo che, in passato, erano di competenza dei comitati per l'autonomia accademica, in particolare dei senati. Per quanto riguarda le dimensioni, le modalità di reclutamento dei consiglieri e i poteri concessi al consiglio, la normativa dei singoli stati varia notevolmente.

Tuttavia, sebbene la legislazione in materia sia molto eterogenea, tra le competenze comuni attribuite ai consigli d'università in molti stati federali, accanto all'elezione degli organi direttivi dell'istituzione, compaiono diritti decisionali e di co-decisione in materia di redazione dell'ordinamento d'ateneo, di gestione del bilancio, nelle questioni pertinenti allo sviluppo dell'istituzione e delibere per l'approvazione dei piani di sviluppo o per la creazione di un profilo formativo. In alcuni casi, il consiglio d'università gode anche dei diritti decisionali fondamentali in materia di organizzazione dell'ateneo, quali la creazione o l'eliminazione di centri, istituti o intere facoltà.

Tra i membri esterni ammessi nei consigli d'università degli atenei statali, un terzo rappresenta il mondo dell'economia: tra questi sono privilegiati quelli provenienti da grandi imprese; un terzo è composto dagli scienziati esterni; un quinto viene selezionato tra i membri della pubblica amministrazione, del mondo politico e dei diversi gruppi d'interesse.

Nel caso delle *fachhochschulen*, delle università tecniche e di quelle private, emerge invece un quadro diverso: le dimensioni dei consigli sono maggiori, la percentuale dei membri provenienti dal mondo dell'economia è più elevata e i rappresentanti di piccole e medie imprese, radicate nel territorio regionale, dominano la scena. Al contempo, all'interno delle *fachhochschulen*, è da sottolineare una presenza più massiccia dei rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro e dell'economia, in particolare, quelli dell'industria e della camera di commercio, così come delle associazioni di beneficenza, sebbene questo dato, in considerazione della specificità delle discipline di studio, non ci sorprende.

Il senato è composto da rappresentanti dei docenti dell'ateneo – con un contributo minore di studenti e altro personale – e ha il potere decisionale finale su tutte le più importanti questioni didattiche e scientifiche, talvolta anche su questioni non accademiche, come la distribuzione delle risorse finanziarie e umane tra le strutture dell'ateneo.

Nella maggior parte dei casi, il vertice esecutivo dell'ateneo è rappresentato da un rettore o presidente, di norma eletto da tutti i docenti, a volte su proposta del senato. Il rettore può proporre la nomina dei suoi vice – che di solito è comunque ratificata con il voto del senato o di tutti i docenti dell'ateneo – ma non ha il potere di nominare gli altri dirigenti accademici, che sono invece eletti dai rispettivi collegi di docenti. Il dirigente amministrativo dell'ateneo è normalmente nominato dal governo regionale, oppure dal senato con successiva ratifica del governo regionale.

La legislazione in materia di istruzione superiore in vigore in molti *länder* è spesso ambigua per quanto riguarda l'attribuzione dei poteri²³ alle figure direttive (Kehm *et al.*, 2006; Hüther 2008). Leggi diverse prevedono molteplici opzioni per la determinazione dei poteri attribuiti ai ruoli direttivi come quello del decano, che poi possono essere disciplinati nel dettaglio negli statuti delle università.

23 Ad esempio, nel caso in cui il diritto di approvazione del bilancio accordato al decano e quindi la competenza per la distribuzione decentralizzata dei finanziamenti, dipenda dalle decisioni del consiglio di facoltà, allora l'indipendenza e l'autorità del primo dovrebbe essere ridotta rispetto al potere dei comitati competenti in materia di autonomia accademica. In altri casi, è previsto che al decano vengano delegati diritti di approvazione del bilancio da parte dell'organo direttivo centrale.

Esistono varie direttive anche per quanto concerne la selezione delle figure direttive: la legislazione di alcuni *länder* prevede l'esistenza di ordinamenti di tipo presidenziale per le istituzioni di istruzione superiore. In questi casi, il presidente di un'istituzione può provenire anche dall'esterno. In generale, la durata degli incarichi dei membri della presidenza, del rettorato e dei decani è stata prolungata per consentire a questi ruoli di implementare con maggiore tranquillità le decisioni di importanza strategica.

La nuova legislazione approvata dalla federazione in materia di retribuzione del corpo docente è in linea con le politiche di incentivazione della competitività attraverso meccanismi volti a promuovere la produttività (Queva, 2005; Plander, 2004).

Con la riforma del sistema di retribuzione del personale, sia il nuovo regime di retribuzione per i professori (dal 2004), che il nuovo contratto collettivo per gli impiegati dei servizi pubblici (dal 2006) prevedono – oltre a uno stipendio base – voci di retribuzione aggiuntive dipendenti dai risultati (Queva, 2005; Handel, 2005; Witte *et al.*, 2003; Plander, 2004). Le università possono decidere di concedere questi *bonus* per risultati eccellenti ottenuti nella ricerca e nell'insegnamento; per la realizzazione di determinati compiti nell'ambito delle politiche di autonomia accademica e nel contesto delle trattative per la nomina o la conferma delle cattedre dei docenti ordinari.

Compete esclusivamente ai *länder* prevedere le esigenze quantitative legate al corpo docente per il quale definiscono inoltre i compiti e la retribuzione. L'organico docente è ancora tipicamente approvato dal *länder*, e l'assunzione di un nuovo docente richiede ancora in alcuni *länder* la ratifica finale del governo o del parlamento regionale, anche se la selezione è effettuata sempre dall'ateneo: il rettore è responsabile delle procedure di reclutamento in concertazione con il consiglio accademico e il decano della facoltà in questione all'interno di una commissione di nomina. Ciò vale per tutti i reclutamenti (Nickel *et al.*, 2006; Röbbken, 2006).

Per quanto concerne il finanziamento del sistema, i *länder* sono i principali finanziatori delle istituzioni di istruzione superiore entro il loro territorio e i loro investimenti coprono interamente le spese per il personale e parzialmente quelle per l'edilizia. Il *bound* si fa carico, generalmente, del 50% del costo di progetti pilota e del 65% del

sostegno economico agli studenti. Il volume delle risorse che finanziano le istituzioni di istruzione superiore è composto da due voci principali: i fondi ordinari pubblici (*grundmittel*), e i fondi per progetti di ricerca da parte di soggetti terzi (*drittmittel*) (cofinanziati dal *bound* per il 58% e dai *länder*, da fondazioni private e industrie per il 42%). Il resto deriva da risorse private per contratti di ricerca o di formazione, e in minima parte dalle tasse – introdotte in alcuni *länder* nel 2006²⁴ – versate dagli studenti. Sono poi attualmente in corso i finanziamenti derivanti da alcuni programmi speciali cofinanziati da *bound* e *länder*, volti a promuovere lo sviluppo complessivo del sistema o di suoi particolari aspetti, accanto a ulteriori finanziamenti europei (Nullmeier *et al.*, 2003; Schimkan *et al.*, 2006; Lange 2009a e 2009b).

La Tabella 3 mostra le varie fonti di finanziamento delle diverse istituzioni di istruzione superiore tedesche.

Tabella 3 – Struttura del finanziamento delle istituzioni di istruzione superiore in Germania, in base al tipo di istituzione (2007)

| Istituzione | Bilancio (mld di €) | composizione % del finanziamento | | | |
|--|------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------|
| | | <i>Grundmittel</i> | Tasse universitarie | <i>Fund- raising</i> | <i>Drittmittel</i> |
| Università | 13,6 | 69,8% | 4,5% | 4,0% | 21,8% |
| Istituti sanitari | 15,8 | 24,8% | 0,1% | 69,1% | 6,1% |
| Accademie delle Belle Arti | 0,5 | 92,3% | 2,6% | 1,8% | 3,3% |
| <i>Fachhochschulen</i> | 3,1 | 76,8% | 11,1% | 4,3% | 7,7% |
| <i>Fachhochschulen</i> per l'amministrazione pubblica | 0,3 | 93,2% | 1,7% | 4,8v | 0,3% |
| Totale istituzioni di istruzione superiore | 33,3 | 50,3% | 3,0% | 33,9% | 12,8% |
| ...di cui istituzioni private | 1,2 | 23,2% | 23,3% | 46,7% | 6,8% |

FONTE: Finocchietti (2010)

Negli ultimi anni, la concorrenza all'interno del settore dell'istruzione superiore e, in particolare, tra le singole istituzioni è aumentata in maniera significativa. Nel campo della ricerca in molte discipline accademiche, l'inasprimento della competizione è stato

²⁴ In seguito a una delibera emessa nel 2005 dalla Corte Costituzionale federale in base alla quale il divieto di imporre tasse universitarie previsto nella legge quadro sull'istruzione superiore è stato dichiarato anticonstituzionale, sette *länder* hanno introdotto le tasse universitarie il cui importo massimo di € 500 è stato fissato dal legislatore (Köster, 2008; Ebcinoglu *et al.*, 2008). A livello sociale, nei *länder* in cui sono state introdotte, le tasse universitarie vengono ammortizzate tramite meccanismi di prestito agevolato e tramite una legislazione speciale per gli studenti provenienti da famiglie appartenenti alle fasce di reddito più basse (Hoffjan *et al.*, 2008).

causato da una sempre maggiore dipendenza dai finanziamenti erogati da terzi, come unica possibilità per la realizzazione concreta dei diversi progetti (Hornbostel, 2001). L'accresciuta competitività si manifesta in una pressione percepibile, causata dal mancato adeguamento o perfino dalla riduzione dei finanziamenti statali destinati alle istituzioni di istruzione superiore, a causa dell'aumento costante dell'inflazione e in considerazione dei costi sempre maggiori per le risorse energetiche, per l'affitto degli immobili, per le onerose attrezzature dei centri informatici e dei laboratori, così come gli adeguamenti salariali. Allo stesso modo, anche i finanziamenti provenienti da terzi a supporto di determinati progetti di ricerca sono spesso insufficienti oppure, in ogni caso, non riescono a soddisfare una domanda che aumenta a ritmi vertiginosi.

Nel 2005 il governo centrale ha ideato e cofinanziato una politica pubblica denominata "*Exzellenzinitiative*". Si tratta di una competizione nazionale rivolta alle università tedesche, finalizzata a incentivare e premiare la ricerca accademica di eccellenza con finanziamenti pubblici non ordinari. Tale iniziativa ha contribuito a surriscaldare ulteriormente il clima di concorrenza tra le istituzioni di istruzione superiore (DFG/WR, 2008; Münch, 2006), prevedendo che le università come istituzioni e non i singoli ricercatori partecipino a un concorso per la distribuzione di fondi aggiuntivi. Questa somma è assegnata ai progetti giudicati più meritevoli dalle valutazioni che risulteranno dalla *peer review* in base alle direttive dalla Comunità tedesca per la ricerca e dal Consiglio delle scienze.

Un altro fattore che ha contribuito all'aumento della concorrenza è il metodo di distribuzione dei finanziamenti in base alla *performance* (LOM), secondo il quale, nella maggior parte dei *länder*, si è iniziato ad assegnare una percentuale dei finanziamenti di base non più secondo lo *status quo* o le capacità di un'istituzione, ma in conformità a indicatori di *performance* (Minssen *et al.*, 2003; Jaeger, 2005; Jaeger *et al.*, 2005; Leszczensky *et al.*, 2004; Fangmann *et al.*, 2008). Fino a oggi, in Germania, tredici dei sedici *länder* hanno introdotto il LOM, tra questi sei assegnano alla ricerca e all'insegnamento meno del 3% del *budget* disponibile (Lanzendorf *et al.*, 2008). Complessivamente, questa parte del finanziamento destinata alle spese correnti rappresenta soltanto una piccola percentuale delle finanze riservate al settore

dell'istruzione superiore; la porzione più consistente è costituita, ad esempio, dalle sovvenzioni per le risorse umane; di conseguenza, la politica del *LOM* riesce a esercitare soltanto un controllo limitato della concorrenza così incoraggiata (Lange, 2007; Gläser *et al.*, 2008).

7.4. L'Olanda

L'istruzione superiore olandese è costituita da un sistema binario, composto dalle istituzioni professionali (*hogescholen* – HBO) e da quelle accademiche. Gli obiettivi specifici di ciascuna tipologia sono dichiarati nella Legge sull'Istruzione superiore e la ricerca del 1993: “Le università preparano gli studenti per il lavoro indipendente di tipo scientifico in un contesto accademico o professionale mentre le HBO preparano gli studenti per praticare una professione e li rendono capaci di rapportarsi in modo consapevole al resto della società”.

La storia del sistema universitario olandese inizia nel 1575, con la fondazione dell'Università di Leiden; nel secolo successivo vengono fondate altre importanti università, quali Groningen (1614), Amsterdam (1632) e Utrecht (1634). Le altre università sono sorte nei secoli seguenti: in alcuni casi più recenti (come Twente, nel 1961, e Limburg, nel 1976) si è trattato di interventi diretti del governo centrale, atti a favorire lo sviluppo di zone depresse o svantaggiate.

Nel settore della formazione superiore di tipo professionale la gran parte delle più antiche istituzioni sono sorte nel 1800, promosse dalle corporazioni di origine mercantile e artigiana. Il primo quadro legislativo in merito risale al 1919, mentre nel 1968 venne formalmente introdotta a livello nazionale l'istruzione professionale superiore come un settore a sé stante.

Tra il 1960 e i primi anni '80 l'HBO conobbe un periodo di forte espansione: esso era inteso infatti come settore ideale per accrescere il numero complessivo degli studenti nell'istruzione superiore, in quanto meno costoso del settore universitario, in grado di offrire istruzione *part-time* e naturalmente orientato al mercato, e perciò utile allo sviluppo economico nazionale.

La crescita nel numero degli studenti diede tuttavia l'avvio ai problemi di pressione finanziaria che caratterizzeranno il sistema per tutti gli anni '80, con ripercussioni in termini di efficienza ed efficacia. Nel 1983 ci fu una riforma strutturale del settore professionale, finalizzata ad aumentare le dimensioni delle istituzioni dell'HBO (eliminando o accorpendo quelle più piccole), a incrementarne l'autonomia (anche finanziaria), ad ampliarne l'offerta formativa e a migliorarne l'efficienza attraverso economie di scala. Nel 1987 le originarie 350 istituzioni del settore erano dunque state ridotte a 85 (oggi sono circa 50), di cui oltre la metà di grandi dimensioni (alcune più grandi delle università) e in grado di offrire agli studenti una formazione variegata e multidisciplinare: l'HBO da allora è stato a tutti gli effetti inserito nel quadro normativo e regolativo dell'istruzione superiore come uno dei due canali su cui si fonda il sistema, formalizzando la preesistente struttura binaria.

Il sistema di istruzione olandese si caratterizza per un significativo grado di centralizzazione delle politiche e della regolazione del settore, affiancato a una decentralizzazione amministrativo-gestionale a livello delle singole istituzioni di istruzione.

Per quanto concerne la *governance* di sistema, a partire dal 1993 con la Legge sull'Istruzione superiore e la ricerca, le relazioni tra ministero e singole istituzioni sono state ridefinite. Nella precedente legislazione, il ministero controllava il settore superiore attraverso una regolazione molto dettagliata e controlli *ex-ante* tipici dei sistemi centralizzati. Dal 1985 è stato avviato un ampio dibattito sull'autonomia e la qualità nell'istruzione superiore (Maassen *et al.*, 1989) in cui si stabiliva la necessità di allentare le modalità di controllo e gestione centrale in questo settore. I controlli *ex-ante* sono stati gradualmente sostituiti da controlli *ex-post*. Tuttavia, nonostante una più ampia autonomia sostanziale delle istituzioni nel settore della formazione superiore, il ministero continua ad avere responsabilità per l'efficienza complessiva del sistema (Vaira, 2007). In questa area il governo fissa alcuni macro-obiettivi e a tal fine la legge accorda un limitato numero di poteri *ex-ante* tra cui:

- ✓ valutazione dell'efficienza dei programmi esistenti e di quelli di nuova istituzione;

- ✓ definizione di una formula generale per determinare l'ammontare del finanziamento erogato alle singole istituzioni sul totale del *budget* a disposizione;
- ✓ introduzione di restrizioni all'accesso per alcuni programmi di studio in relazione alla domanda del mercato del lavoro;
- ✓ determinazione dei principali aspetti della politica del personale.

La legge del 1993 concede alle istituzioni di istruzione superiore ampi margini di libertà per la loro programmazione. Esse sono responsabili per l'assicurazione e il mantenimento di *standard* di qualità adeguati, per l'offerta di un'ampia gamma di programmi di formazione e ricerca e per assicurare l'accesso all'istruzione superiore. Il controllo della *performance* delle singole istituzioni viene esercitato in primo luogo dalle istituzioni stesse, attraverso procedure di autovalutazione; in secondo luogo da valutazioni compiute da esperti esterni e, su mandato del governo, dall'ispettorato dell'istruzione superiore²⁵. Se vengono riscontrati problemi, le istituzioni sono avvisate e devono porvi rimedio autonomamente. Se i problemi persistono, il governo può intervenire coercitivamente e con l'ausilio di sanzioni negative.

Un ulteriore sviluppo della politica autonomistica per le istituzioni di istruzione superiore è stato intrapreso nel 2000 con il "Piano per l'istruzione superiore e la ricerca" per il periodo 2000-2004, con cui si concedono maggiori spazi di autonomia alle istituzioni di formazione terziaria, deregolamentando ulteriormente il settore. In particolare si concede una più ampia autonomia curricolare che permetta innovazione e flessibilità dei percorsi formativi offerti, accompagnata da politiche per la qualità e per l'accreditamento dei corsi.

In precedenza, pur avendo le istituzioni terziarie la possibilità di attivare nuovi programmi di studio, questi dovevano essere approvati dal ministero dopo che un organismo di valutazione centrale (Comitato consultivo sull'offerta dei programmi di studio) dava il suo parere positivo. Con il Piano del 2000 tale parere non è più necessario, per cui le istituzioni di istruzione superiore possono attivare nuovi

²⁵ L'Ispettorato dell'istruzione svolge un ruolo ispettivo e di supervisione sul sistema di istruzione nell'ambito dell'assicurazione della qualità della quale lo stesso Ispettorato è chiamato a fissare criteri, parametri e finalità.

programmi con grande libertà. Tuttavia il ministero si è riservato il potere e la possibilità di intervenire su questi nuovi programmi.

Con riferimento alla *governance* istituzionale occorre premettere che fino agli anni '70 del secolo scorso le università olandesi sono state lasciate sostanzialmente libere di autogovernarsi, con un modesto sviluppo per quanto riguarda le politiche del settore (De Boer e Huisman 1999). Alla fine degli anni '70 – anche se al culmine di un periodo di crescita consistente rispetto al numero di studenti iscritti – l'intera istruzione superiore non versava in buone condizioni: le criticità erano legate innanzitutto all'elevato tasso di abbandono degli studi e alla lunghezza eccessiva della loro durata media, in comparazione con gli altri paesi europei. Inoltre, gran parte del personale accademico, reclutato durante il periodo di crescita dei tassi di iscrizione degli studenti, non appariva sufficientemente preparato e motivato per affrontare le mutate condizioni del sistema, né risultava sufficientemente professionale il tipo di *management* adottato. In risposta a questa crisi venne varata una importante riforma complessiva che si sviluppò tra la fine degli anni '70 e la metà degli anni '80, finalizzata a introdurre la struttura universitaria a due livelli (laurea e *PhD*), a ristrutturare l'offerta formativa, con la soppressione di diversi programmi e la chiusura di alcuni dipartimenti e a introdurre un sistema di finanziamento della ricerca condizionato in parte ai risultati ottenuti.

In particolare, a partire dal 1970 le università olandesi sono state caratterizzate da un modello di *governance* istituzionale definito di “democrazia rappresentativa” (De Boer *et al.*, 1999). A livello centrale erano previsti tre organi:

1. il consiglio dell'università composto da 25 membri elettivi, di cui almeno un terzo accademici, massimo un terzo, rispettivamente, personale non docente e studenti. Il consiglio poteva essere integrato da cinque membri esterni non elettivi. I membri restavano in carica almeno per un periodo di due anni, eccetto per gli studenti che restavano in carica per un anno. Il consiglio aveva autorità finale in materia di *budget* e rendiconto e di regolamento di ateneo;
2. il *board* esecutivo composto da 3 membri, tra cui il rettore, tutti nominati dal ministro su proposta della comunità accademica. Il board rapportava direttamente

al ministro e, insieme al consiglio, era il principale artefice delle politiche istituzionali (De Groof *et al.*, 1998);

3. il consiglio dei presidi, presieduto dal rettore, composto da tutti i presidi delle facoltà; questo consiglio aveva essenzialmente poteri consultivi relativamente alla ricerca e all'insegnamento.

Il secondo livello di *governance* delle università olandesi era rappresentato dalle facoltà. A questo livello gli attori e le funzioni riproducevano gli assetti centrali. Il *faculty board*, costituito da un massimo di cinque persone compreso il preside, svolgeva funzioni esecutive ed era responsabile nei confronti del consiglio di facoltà (*faculty council*) e del *board* esecutivo centrale. Il *faculty council* era costituito da 15 membri di cui almeno la metà accademici e poteva comprendere cinque membri esterni, come il corrispondente livello centrale. Il consiglio di facoltà aveva come principali doveri l'approvazione del *budget* di facoltà, l'elezione del preside tra i professori a tempo pieno e la nomina dei membri delle commissioni della ricerca e della didattica.

Il terzo livello di *governance* era rappresentato dai gruppi di ricerca disciplinari, definiti quali piccoli *cluster* di professori e loro assistenti che lavoravano nella stessa area disciplinare. La principale funzione di questi gruppi concerneva le tipiche attività accademiche di definizione dei programmi di studio e di ricerca. Le loro proposte dovevano essere approvate dal consiglio di facoltà nei confronti del quale i gruppi erano responsabili.

Per quanto concerneva le attività amministrative, la struttura organizzativa rifletteva una tipica burocrazia in cui l'amministrazione era distinta dal governo accademico sia a livello centrale che periferico. L'amministrazione delle facoltà era attribuita a un direttore esecutivo che rispondeva direttamente al segretario dell'università con funzioni di direttore amministrativo.

Le riforme degli anni '90 – quella del 1993 e soprattutto la riforma del 1997 – modificano profondamente la *governance* a tutti i livelli. Le precedenti strutture sono ritenute inadeguate a garantire una chiara individuazione di autorità e responsabilità e coerenti flussi di informazione e comunicazione tra i vari livelli.

In particolare l'Olanda ha operato una radicale riforma della *governance* istituzionale universitaria con la Legge sulla modernizzazione (1997), a partire dalla quale la struttura gestionale delle università è composta da un consiglio di supervisione, dal consiglio esecutivo e dai presidi di facoltà. Questa struttura definita dalla legge aveva lo scopo di rendere la gestione delle università maggiormente professionale e meno legata alla tradizionale struttura accademica di tipo collegiale. Infatti, i docenti e gli studenti non fanno più parte degli organismi di governo delle istituzioni, ma hanno i loro rappresentanti negli organismi di partecipazione.

Il vertice di ogni ateneo è rappresentato da un consiglio di supervisione (*supervisory board*) composto da 3 a 5 membri tutti esterni, nominati e direttamente responsabili verso l'autorità politica (ossia i diversi ministri interessati) al quale spetta l'approvazione dei piani strategici e del *budget* dell'università.

L'organismo di supervisione ha un ruolo di controllo generale sull'amministrazione universitaria e sul consiglio esecutivo e, nei riguardi di quest'ultimo, svolge anche funzioni di consulenza.

Il consiglio esecutivo (*executive board*) è composto da 3 membri (tra cui il rettore) nominati dal consiglio di supervisione; ha il ruolo di implementare le decisioni prese dal consiglio di supervisione. I presidi di facoltà (*dean*) sono nominati dal consiglio esecutivo – anche al di fuori della facoltà o dell'università – e hanno responsabilità gestionali relativamente all'insegnamento e alla ricerca e sono responsabili verso il consiglio esecutivo.

In effetti, a livello di unità accademiche lo spostamento di potere verso gli organi esecutivi si riflette nella maggiore autorità e responsabilità attribuita al preside che diviene un *manager* di professione che esercita funzioni direzionali di pianificazione, organizzazione, supervisione e controllo. Il consiglio di facoltà perde potere decisionale e si trasforma in organo consultivo, mentre ai gruppi di ricerca disciplinare non è più riconosciuto lo *status* di terzo livello di *governance*. Al loro posto sono introdotti direttori di corsi e di ricerca, rompendo la tradizione, di origine *humboldtiana*, della congiunzione delle due attività. Oggi, a livello operativo, l'organizzazione del lavoro accademico è molto più simile a una matrice in cui il personale accademico risponde

direttamente al direttore del corso e al direttore della ricerca i quali, a loro volta, sono nominati e sono responsabili nei confronti del preside della facoltà.

Il consiglio dell'università (*university council*) è un organo rappresentativo degli studenti e del personale ed esercita funzioni esclusivamente consultive e di commento ai regolamenti e alle politiche istituzionali.

L'ex consiglio dei presidi (*board for doctoral degree*), presieduto dal rettore, è composto da tutti i presidi delle facoltà e ha essenzialmente poteri consultivi relativamente alla ricerca e all'insegnamento (CHEPS, 2007c).

Nel 2005 la nuova *governance* è stata sottoposta a valutazione mediante un sondaggio tra i docenti, gli studenti e il personale non accademico delle università olandesi, da cui è risultato che il nuovo assetto è oggi percepito in modo sostanzialmente positivo (CHEPS, 2006).

Le istituzioni professionali terziarie sono invece gestite da un consiglio gestionale oppure un consiglio esecutivo, entrambi composti da tre membri. Il consiglio gestionale ha responsabilità nella preparazione e implementazione delle politiche dell'istituzione e nella gestione delle attività. Nel caso in cui l'istituzione sia gestita da un consiglio esecutivo, questo ha le stesse responsabilità del consiglio gestionale ma in più può esercitare dei poteri aggiuntivi delegati dall'amministrazione centrale dell'istituzione.

Relativamente alle politiche del personale, è possibile affermare che l'integralità delle procedure di reclutamento del personale accademico spetta agli istituti nella misura in cui non esiste nessun regolamento ufficiale su questo punto (Eurydice, 2008.)

Per quanto concerne, invece, il finanziamento dell'istruzione superiore olandese, i sussidi provengono da tre canali (CHEPS, 2007c).

Tabella 4 – Entrate complessive delle università e delle *hogescholen* olandesi, per fonte di finanziamento (2007)

| Finanziamento proveniente da: | Hogescholen | Università |
|---|-------------|------------|
| Ministero | 67,2% | 63,5% |
| Tasse studentesche | 18,7% | 5,8% |
| Ricerca: fondi nazionali (NWO) | - | 5,8% |
| Ricerca su commissione, Progetti europei, altre entrate | - | 25,0% |
| Altre entrate | 14,1% | - |

FONTE: MINOCW, *Key figures* (www.minocw.nl)

Il primo, e più consistente, proviene dal ministero che concede fondi sulla base di alcuni parametri dimensionali (il principale è il numero di immatricolati) e di alcuni indicatori di (pseudo-)performance, ad esempio il numero di laureati. Di fatto questo flusso è rimasto sostanzialmente stabile nel corso dell'ultimo decennio (OECD, 2006), il che si è tradotto in una sua contrazione in termini relativi per via dell'aumento degli iscritti.

Il secondo canale è quello per la ricerca e deriva dal Consiglio delle ricerche (NWO) e dall'Accademia Reale delle Arti e delle Scienze (KNAW), sempre di fonte pubblica quindi, erogato però su base competitiva: gli atenei sono invitati a presentare progetti di ricerca che vengono finanziati solo se ritenuti meritevoli. Questo canale sta acquisendo sempre maggiore peso ed è in crescita negli ultimi anni. La decisione del ministero di dirottare risorse dal primo canale, che funziona in larga parte su base storica, al secondo che opera invece su base competitiva sta creando qualche preoccupazione all'interno delle università, perché a fronte di costi in buona misura fissi (salari, edilizia, ecc.) gli atenei si trovano a doversi districare tra finanziamenti incerti quanto a entità e durata, rendendo complicata una programmazione a medio e lungo termine. Inoltre, alcune discipline, come le scienze umane, sono state di fatto penalizzate da tale meccanismo di allocazione delle risorse e quindi sempre più sottofinanziate.

Il terzo e ultimo flusso di finanziamenti, abbastanza vario, è quello che deriva oltre che dalle tasse studentesche e dai programmi comunitari, dai rapporti di mercato intrattenuti dalle università con imprese private (circa il 15% della voce) o enti pubblici/non-profit. Questo canale rappresenta oggi circa un quarto delle entrate

complessive delle università ed è anch'esso in crescita (per le *hogescholen* la quota è però più bassa vista la scarsa incidenza della ricerca).

Volendo sintetizzare, il tentativo del ministero è stato insomma quello di contenere la spesa per l'istruzione superiore, e di erogare i finanziamenti per quanto possibile su base competitiva, premiando inoltre le discipline più vicine alla domanda sociale. Segnale di questo sono ad esempio i processi in corso in alcuni atenei, come quello storico di Leiden ad esempio, per abolire facoltà come Filosofia e Teologia, prima indipendenti, riunendo i rispettivi insegnamenti sotto un'unica macro facoltà di "Scienze umane", raggiungendo così due risultati: la riduzione delle spese di gestione amministrativa e il miglioramento degli indicatori di *performance* in base ai quali il ministero calibra i finanziamenti (come il numero di laureati e di studenti iscritti ai corsi di dottorato, per esempio).

Quanto alle *hogescholen*, esse hanno uno schema di finanziamento abbastanza differente da quello delle università. Nel loro caso, infatti, il capitolo ricerca è sostanzialmente assente (anche se dal 2007 le HBO possono ricevere fondi per la ricerca applicata). Il bilancio degli istituti che appartengono al ramo *vocational* dipende nella quasi totalità da due tipi di entrate: dai finanziamenti statali (rapportati al totale degli studenti iscritti, al numero di diplomati, e inversamente proporzionale al numero di *drop-out* e al tempo necessario a completare gli studi) da un lato, e dalle tasse pagate dagli studenti dall'altro. Nel corso degli ultimi anni il graduale disimpegno economico del ministero nei confronti dell'istruzione terziaria ha incentivato le *hogescholen* a rivedere la propria "*mission* istituzionale" al fine di aumentare le entrate, lungo un percorso di graduale, ancorché parziale accademizzazione (Perotti, 2010).

7.5. L'Italia

Il sistema italiano di istruzione superiore si definisce binario in quanto articolato in due settori distinti:

- ✓ il settore universitario – che attualmente comprende un numero complessivo di 95 istituzioni, suddivise nelle seguenti tipologie: 61 atenei statali (di cui 3 politecnici), 28 atenei non statali legalmente riconosciuti (di cui 11 telematici) e infine, 6 scuole superiori specializzate in attività di ricerca che si rivolgono a studenti già in possesso di una laurea (MIUR – A.A. 2009/2010)²⁶;
- ✓ il settore non universitario – costituito da istituzioni specializzate in settori disciplinari differenti, quali ad esempio: le istituzioni del sistema AFAM (Alta formazione artistica, musicale e coreutica), le scuole superiori per mediatori linguistici, ecc.

La prima riforma complessiva dell'università – che prese il nome del ministro in carica Giovanni Gentile – fu varata nel 1923 e successivamente ripresa in gran parte dal Testo unico dell'istruzione superiore del 1933. Tale legge è rimasta fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso il principale riferimento normativo del sistema universitario italiano. Dal punto di vista della *governance* di sistema, si ebbe una svolta sostanzialmente autonomistica del sistema universitario. Invece che stabilimenti del ministero, le università, da allora, sono divenute enti pubblici dotati di “personalità giuridica”, con “autonomia amministrativa, didattica e disciplinare” e organi propri di governo. Tali enti pubblici sono stati distinti – come è attualmente – in due tipologie²⁷:

- ✓ le università statali, derivanti dalla trasformazione degli stabilimenti statali;
- ✓ le università libere (o non statali).

Le università statali non avevano alcuna autonomia organizzativa, in quanto era la stessa legge a disegnare l'organizzazione dell'ente e le modalità di scelta dei soggetti

²⁶ <http://statistica.miur.it/scripts/Infoatenei/prima.asp>

²⁷ La legge Gentile comprendeva, per l'esattezza, una terza tipologia di università, intermedia tra università statale e università libera. Si trattava delle istituzioni di formazione superiore (quali gli Istituti di agraria, di veterinaria, economia..) che, in precedenza, facevano capo non al Ministero dell'istruzione, ma ad altri Ministeri (agricoltura, industria..), e il cui mantenimento era regolato attraverso convenzioni tra lo Stato e altri enti e privati. Nel 1935 (R.D.L. 20 giugno 1935, n. 1071) tale Istituzioni vennero ricomprese nell'ambito delle università statali.

preposti agli organi di governo. In particolare, la legge definiva un sistema dualistico di governo degli atenei – presente ancora oggi – basato su due organi collegiali:

- ✓ il senato accademico, al quale spettavano “le attribuzioni di ordine scientifico, didattico e disciplinare”, cioè le decisioni in merito alle attività istituzionali dell’ente. Tale organo era presieduto dal rettore (scelto e nominato dal re tra i professori ordinari per un biennio) ed era altresì composto dai soli presidi di facoltà (professori ordinari scelti e nominati dal ministro), nonché dal direttore amministrativo (che poteva esprimere un voto consultivo);
- ✓ il consiglio di amministrazione, al quale spettava “il governo amministrativo”, cioè il governo delle attività strumentali dell’ente e la gestione economica e patrimoniale dell’università, ossia la responsabilità decisionale sulla sostenibilità economica delle delibere del senato. Il consiglio di amministrazione, presieduto sempre dal rettore (che era pertanto anche il rappresentante legale dell’ente) e con il direttore amministrativo membro di diritto, aveva soltanto una minoranza di componenti interna all’ateneo, individuata, non tramite elezione, ma direttamente dai presidi delle facoltà, mentre due consiglieri erano scelti dal governo (di cui uno era un funzionario del ministero del tesoro e l’altro scelto dal ministro della pubblica istruzione). Inoltre facevano parte del consiglio gli eventuali rappresentanti di enti e privati che avessero concorso al mantenimento dell’università.

Pertanto, mentre il senato accademico era competente nel giudicare sulla validità scientifico-disciplinare delle scelte da compiere, il consiglio di amministrazione aveva il compito di verificare la sostenibilità delle stesse approvandole e controllandole, e provvedendo altresì a rendere disponibili le risorse per le attività strumentali a tal fine necessarie.

Per quanto concerne l’autonomia didattica – diversamente dal passato – la legge Gentile prevedeva che le materie d’insegnamento non venissero più stabilite direttamente dalla legge, né peraltro venne più previsto che i programmi di insegnamento fossero approvati preventivamente dal ministero. La scelta di questi ultimi è stata da allora affidata completamente alla programmazione didattica delle facoltà, mentre venne previsto che ogni ateneo avesse un proprio statuto, proposto

“dal senato accademico, uditi il consiglio d’amministrazione e le facoltà”, nel quale dovevano essere indicati oltre alle facoltà (tra quelle previste dalla legge) dell’ateneo, anche i corsi di studio alle stesse afferenti con le relative materie di insegnamento.

Tuttavia, anche con la legge Gentile e il successivo Testo Unico, il ministero mantenne comunque amplissimi margini di ingerenza nelle attività delle università. La funzione del ministero venne sintetizzata dalla legge con il termine “vigilanza”. Quest’ultima venne declinata nelle seguenti attribuzioni del ministero:

- ✓ potere di nomina di tutti gli organi di governo: rettore (tramite Regio decreto), presidi (e pertanto, indirettamente, il senato accademico), consiglio di amministrazione;
- ✓ istituzione della figura del direttore amministrativo, funzionario nei ruoli del ministero e assegnato da quest’ultimo a ciascuna università, con il compito di sovrintendere “a tutti i servizi amministrativi”;
- ✓ potere di scioglimento del consiglio di amministrazione (tramite Regio decreto);
- ✓ approvazione ed emanazione (con Regio decreto) dello statuto e approvazione del regolamento interno;
- ✓ potere di soppressione delle università (statali e non statali) e di facoltà, corsi e insegnamenti;
- ✓ approvazione preventiva dei principali atti di gestione.

Nel corso degli anni ‘30, vennero in gran parte erosi i margini di autonomia inizialmente concessi alle università e sostanzialmente annullati i poteri decisionali e le responsabilità degli organi di governo degli atenei. In particolare, il regolamento generale universitario disciplinò puntualmente l’attività interna dell’ateneo; il ministero fece un utilizzo consistente del potere di impartire – mediante circolare – istruzioni puntuali per disciplinare problemi specifici; i trasferimenti di risorse sul bilancio dell’ateneo ebbero vincoli di destinazione molto stringenti; infine, l’iniziale autonomia didattica venne di fatto annullata dalla riforma degli ordinamenti didattici del 1938 con la quale vennero individuati – in apposite tabelle – i corsi di studio e gli insegnamenti – ufficiali e complementari – che potevano essere inclusi negli statuti

degli atenei. Da quel momento, gli statuti vennero ridotti a poco più di uno strumento di pubblicità dell'offerta formativa degli atenei.

L'università e i compiti dalla stessa svolti hanno poi trovato una precisa tutela a livello costituzionale: tra i "principi fondamentali" indicati nella Costituzione (art. 9) è compreso anche il compito della Repubblica di "promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica" (Caringella, 2008); mentre l'art. 33 della Costituzione declina l'autonomia dell'università nel modo seguente:

- ✓ l'autonomia dei professori, in relazione alla quale "l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento";
- ✓ l'autonomia delle istituzioni, in relazione alla quale le università "hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi", ancorché "nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Fino alla legge Ruberti del 1989, i costituzionalisti (Cammelli *et al.*, 2006) hanno a lungo dibattuto circa la mancata applicazione dell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione e quindi sulla sostanziale incostituzionalità delle norme che hanno regolato, fino a oltre quarant'anni dall'adozione della Costituzione, il sistema universitario. Il Testo unico dell'istruzione superiore così come gran parte delle leggi e regolamenti adottati prima della Costituzione continuarono infatti a rappresentare i limiti posti dalla legge dello Stato all'autonomia delle università e il ministero in attuazione delle predette norme ha di fatto potuto continuare a disciplinare, in via amministrativa, con proprie circolari, le attività delle università.

Tuttavia, benché il ministero rimanesse titolare di tutti i poteri, si ritenne che il modo migliore per garantire la libertà di insegnamento e di ricerca fosse interferire il meno possibile con l'azione della comunità accademica, e venne, di fatto, delegato il governo del sistema universitario ai baroni (così vennero chiamati i professori ordinari), i quali, con metodi indiscutibilmente autoritari, decidevano sulle attività di didattica e di ricerca da compiere e su chi fosse in grado di svolgere tali attività. Tale assetto dimostrò di funzionare bene fino a quando il governo delle università rimase limitato a piccoli numeri di studenti e di docenti. L'avvento dell'università di massa alla fine degli anni '60 mandò in breve tempo irrimediabilmente in crisi il sistema baronale. Man mano che crescevano i numeri degli studenti crebbe infatti l'esigenza di aumentare il

numero degli insegnanti. Iniziò così la stagione delle “misure urgenti” per l’università, che prese avvio con il decreto legge 1 ottobre 1973, n. 580 (convertito dalla legge 30 novembre 1973, n. 766) e culminò sette anni dopo con il D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.

La conseguenza di tali provvedimenti fu oltre alla creazione di nuove qualifiche della docenza universitaria (con l’istituzione del professore di seconda fascia, o associato, e del ricercatore), la più grande immissione nei ruoli della docenza universitaria della storia d’Italia e un profondo sconvolgimento del governo interno degli atenei.

Con riferimento a tale ultimo aspetto, la legge dispose infatti che le nuove figure di docenza facessero parte dei consigli di facoltà e data la difficoltà di coordinare le attività didattiche all’interno di un organo collegiale divenuto assai ampio, venne prevista all’interno di ciascuna facoltà la costituzione di consigli di corsi di studio e consigli di indirizzo. Venne inoltre previsto che tutte le figure di docenza partecipassero all’elezione del rettore e che eleggessero loro rappresentanti all’interno dei consigli di amministrazione. Infine, per quanto riguarda l’organizzazione delle attività di ricerca, al modello monocratico dell’istituto – governato dall’ordinario e dal quale dipendevano una nutrita schiera di assistenti – si è sostituito il modello “democratico” per dipartimenti, ai quali ogni docente può liberamente scegliere di afferire per le proprie attività di ricerca e alle cui decisioni ciascuno di essi contribuisce, partecipando al consiglio di dipartimento ed eleggendo il direttore.

In breve tempo, l’assetto del sistema universitario si modificò radicalmente sia in termini dimensionali – per il forte incremento dei docenti e degli studenti – sia nelle caratteristiche sostanziali del proprio governo, con organi accademici divenuti pletorici e impegnati, piuttosto che a governare l’ateneo, a rappresentare gli interessi delle diverse categorie interne e a comporre i contrasti. Il ministero, che fino ad allora si era limitato a un’azione di controllo formale della regolarità delle attività degli atenei – contando sull’autorità indiscussa dei suoi baroni – fu “costretto” a un certo punto a dovere assumere un governo decisamente attivo del sistema.

Al riguardo, il D.P.R. n. 382/1980 dotò per la prima volta il ministero dello strumento di governo tipico dei sistemi dirigisti: la pianificazione o programmazione centralizzata. Quest’ultima fu finalizzata essenzialmente al reclutamento dei nuovi docenti, che da

allora in poi avveniva secondo un sistema di concorsi completamente centralizzato e con commissioni individuate sulla base di un criterio misto “elezione-sorteaggio”. Un paio di anni dopo, l’art. 1 della legge 14 agosto 1982, n. 590 provvede a estendere l’ambito di applicazione della programmazione dal reclutamento allo sviluppo delle sedi universitarie e della relativa offerta formativa (Masia, 2003).

In base a tali norme, il ministero doveva provvedere alla definizione di piani quadriennali di sviluppo del sistema universitario. Tuttavia, la programmazione centralizzata del sistema universitario non ebbe successo e di fatto tale norma venne applicata solo per la definizione del primo piano di sviluppo. Il ruolo di governo diretto e attivo del ministero finì così per generare un diffuso malcontento negli atenei.

Alla fine degli anni ‘80, gli squilibri presenti nel sistema universitario erano tutt’altro che risolti; l’università di massa rendeva invece evidenti i costi economici e sociali derivanti dagli elevati tassi di abbandono e di studenti fuori corso, nonché da un numero crescente di laureati in discipline che il mercato del lavoro anche allora non riusciva a impiegare adeguatamente, pur mostrando un fabbisogno di lavoratori qualificati.

Nel 1989 con la legge Ruberti fu istituito il Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST) ridisegnando completamente le funzioni del ministero e le prerogative delle università, trasformando il precedente assetto di governo diretto e centralizzato del ministero nei confronti di enti con scarsissima autonomia decisionale, in un assetto di “governo a distanza” nei confronti di enti dotati di ampia autonomia. Il ministero perse così i poteri di vigilanza conferitigli dal Testo unico, ottenendo in cambio il compito di dare “attuazione all’indirizzo e al coordinamento nei confronti delle università nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall’art. 33 della Costituzione”. La stessa legge ha provveduto a individuare le principali funzioni di indirizzo e coordinamento:

- ✓ programmazione del sistema universitario;
- ✓ definizione di “criteri oggettivi” per la ripartizione delle risorse destinate all’università;
- ✓ controllo di statuti e regolamenti di ateneo;

- ✓ adozione di direttive sull'esercizio dell'azione amministrativa.

L'autonomia universitaria venne declinata nelle seguenti tipologie di autonomia:

- ✓ normativa, che si concretizza nel potere di emanare atti normativi aventi valore vincolante come gli statuti e i regolamenti;
- ✓ finanziaria, intesa come la capacità dell'ente di poter contare su risorse provenienti da fonti diverse, ma che possono essere gestite in modo completamente indipendente;
- ✓ didattica, vale a dire la capacità di determinare e disciplinare i corsi di studio e tutto ciò che riguarda l'organizzazione didattica;
- ✓ organizzativa, intesa come capacità di ciascun ateneo di creare e gestire le strutture necessarie al proprio funzionamento.

La riforma della *governance* di sistema avviata nel 1989 non ha soltanto reso le università autonome ma ha anche introdotto meccanismi di partecipazione delle stesse ai processi decisionali del ministero per il governo del sistema. In tal modo, le principali decisioni di indirizzo e coordinamento – quali quelle relative alla programmazione e al finanziamento degli atenei – devono essere preventivamente sottoposte al parere degli *stakeholder* che operano all'interno degli atenei, quali: il consiglio universitario nazionale (CUN), il consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), la conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) e i comitati regionali di coordinamento. Tali *stakeholder* sono organizzati dalla legge in appositi organismi che esprimono pareri e proposte sulle materie indicate, generalmente, dalla legge stessa. L'avviso di tali organismi, di regola, non è vincolante per il ministero; tuttavia, da un lato l'interazione con gli stessi può essere un utile *feed-back* per il ministero per una migliore comprensione dei problemi sui quali si vuole intervenire e per una più efficace riformulazione delle decisioni; dall'altro, il coinvolgimento degli atenei nel processo decisionale può portare gli stessi a una maggiore condivisione circa la necessità di alcune decisioni.

L'indirizzo e il coordinamento del ministero nei confronti delle università, in termini generali, consiste infatti essenzialmente nell'indicazione di obiettivi da raggiungere, nel trasferimento di risorse statali e nella regolazione della competizione fra istituzioni

universitarie per l'acquisizione di tali risorse in base al raggiungimento degli obiettivi. L'autonomia universitaria, in questo contesto, comporta che le università sono sostanzialmente libere di decidere come meglio credono l'utilizzo delle risorse attribuite dallo Stato, ma allo stesso tempo sono responsabili non solo del formale rispetto delle regole (principio di legittimità), ma anche del raggiungimento dei risultati (principio di buona amministrazione), in quanto è dal raggiungimento di tali risultati che verrà a dipendere nel tempo la maggiore o minore attribuzione delle risorse statali. Il sistema di *governance* di sistema al quale si è dato vita si articola in cinque sottosistemi:

- ✓ il sistema di programmazione, all'interno del quale vengono definiti gli obiettivi del sistema universitario, nonché le regole della competizione e le conseguenze (amministrative e, soprattutto, finanziarie) correlate al raggiungimento (o al mancato raggiungimento) degli obiettivi;
- ✓ il sistema di finanziamento, con il quale si procede, sulla base della misurazione dei risultati raggiunti, alla ripartizione di almeno una parte delle risorse alle università;
- ✓ il sistema della valutazione, che ha la finalità di individuare i criteri e i parametri (indicatori) necessari per valutare i risultati raggiunti, nonché di procedere alla valutazione degli stessi;
- ✓ il sistema informativo e statistico, che fornisce i dati e l'elaborazione degli indicatori necessari per la precedente attività;
- ✓ il sistema di coordinamento dell'azione amministrativa, affinché le università applichino in maniera uniforme le leggi che alle stesse fanno riferimento.

L'attuale programmazione universitaria del nostro paese può essere definita di tipo indicativo, con la quale si attua un modello di supervisione e di governo a distanza del sistema. Il ministero fissa gli obiettivi e le regole generali di comportamento, suggerendo eventualmente le azioni ritenute più opportune per il raggiungimento degli obiettivi; sulla base di tali linee generali d'indirizzo, le università programmano autonomamente le azioni. Il ministero valuta (*ex post*) i risultati dell'attuazione dei programmi sulla base di indicatori quali-quantitativi, procedendo conseguentemente alla assegnazione delle risorse.

A livello regionale, le singole regioni, oltre al diritto allo studio, intervengono nel finanziamento sia di progetti di ricerca che di attività formative delle università. D'altro canto, in una situazione, come quella attuale, di crescente scarsità delle risorse statali, le regioni divengono un interlocutore tutt'altro che trascurabile da parte delle università.

Per quanto concerne l'attuale sistema di *governance* istituzionale delle università italiane, gli organi preposti al governo dell'ateneo sono il rettore, il senato accademico e il consiglio di amministrazione. Tuttavia è opportuno precisare – prima di procedere all'esame dei suddetti organi – che risulta impossibile fare riferimento a una legislazione unitaria, in quanto ciascuna università predispone nell'ambito delle proprie disposizioni statutarie una diversa disciplina concernente le modalità di elezione, la composizione e le competenze dei vari organi universitari. Ciò nonostante, è comunque possibile fornire delle indicazioni di massima e più o meno comuni a quelle contenute nei regolamenti statutari adottati da ciascun ateneo.

Il rettore è la più alta autorità accademica: rappresenta legalmente l'università, presiede il senato accademico e il consiglio di amministrazione. Scelto tra i docenti universitari ordinari e straordinari dell'università di appartenenza, il rettore viene eletto da un corpo elettorale formato in linea di massima da professori di ruolo e ricercatori, rappresentati del personale tecnico-amministrativo e degli studenti. Egli è nominato dal ministro dell'università – il quale previa intesa con il governo, può revocare il rettore per gravi motivi – resta in carica minimo tre anni salvo diversa disposizione statutaria ed è rieleggibile. In qualità di vertice accademico il rettore rappresenta l'università, vigila sul funzionamento delle strutture e dei servizi dell'università, stipula gli accordi di collaborazione esterna, esercita la funzione disciplinare su tutto il personale dell'università, convoca, presiede e dà esecuzione alle deliberazioni del senato e del consiglio di amministrazione e riferisce annualmente al ministro sul funzionamento dell'università.

Il senato accademico è un organo collegiale che esercita funzioni deliberative su questioni didattico-scientifiche di interesse generale per l'università e funzioni consultive nei riguardi del rettore, del consiglio di amministrazione e del ministro. Il

senato prevede una diversa composizione: ordinaria e integrata. La struttura ordinaria risulta generalmente composta dal rettore (che lo presiede), dai presidi di facoltà e da altri rappresentanti della comunità accademica eletti secondo quanto stabilito dallo statuto. Alle assemblee partecipa, con funzioni di segreteria, il direttore amministrativo, deputato a esprimere voto consultivo. Al senato spettano le seguenti funzioni: determina le linee generali dell'attività e definisce la programmazione dello sviluppo dell'ateneo; approva i regolamenti di ateneo e coordina le attività didattiche; esercita i poteri di programmazione, di coordinamento e di controllo sull'esercizio dell'autonomia dell'università. La deliberazione dello statuto dell'università è competenza del senato nella composizione integrata che prevede – oltre alla composizione ordinaria – rappresentanti dei direttori di dipartimento, dei professori ordinari e associati, portavoce di ciascuna area scientifico-disciplinare e infine, rappresentanti del personale tecnico-amministrativo e degli studenti.

Il consiglio di amministrazione – nominato con decreto del ministro – è anch'esso un organo collegiale composto nella maggioranza dei casi dal rettore (che lo presiede), dal direttore amministrativo e da rappresentanti dei professori ordinari, associati e ricercatori nonché da rappresentanti del personale tecnico-amministrativo e degli studenti. Talvolta, a questi rappresentanti si possono aggiungere membri di nomina governativa, esponenti della regione, provincia o comune in cui ha sede l'ateneo o personalità che rappresentano enti pubblici o privati che concorrono in misura considerevole al finanziamento dell'università. Le precipue attribuzioni del consiglio sono stabilite negli statuti delle varie università; tuttavia, è possibile individuare una serie di competenze proprie dell'organo in esame. In particolare, esso sovrintende alla gestione amministrativa, finanziaria, economica e patrimoniale dell'università, nonché alla gestione del personale tecnico e amministrativo e approva il bilancio dell'università.

Ogni università definisce inoltre autonomamente altre strutture e organi collegiali che hanno il compito di sostenere sia l'attività delle strutture centrali di governo dei singoli atenei, sia il complesso delle strutture didattiche e di ricerca. Si tratta, ad esempio,

della consulta di ateneo, del consiglio della ricerca, delle commissioni per la didattica e per il diritto allo studio, del comitato per le pari opportunità.

Per quanto concerne le politiche relative al personale, a seguito della riforma del pubblico impiego, la disciplina del rapporto di servizio del personale dell'università ha acquisito diverse caratteristiche giuridiche: infatti, mentre quello tecnico-amministrativo è stato assoggettato alla normativa sulla privatizzazione intrapresa dal D. Lgs. 29/1993 (successivamente trasfuso con modificazioni e integrazioni nel D. Lgs. 165/2001 – Testo unico sul pubblico impiego), quello docente non è stato coinvolto da tale processo di contrattualizzazione, rimanendo così ancorato alla tradizionale disciplina dai connotati strettamente pubblicistici. Il tratto comune alle diverse tipologie di personale dipendente è rappresentato dalla competenza propria e autonoma delle università nella gestione del personale, tenuto conto dei propri fabbisogni, a seguito dei vincoli finanziari e di bilancio, oltre che dei principi posti in materia dalle leggi dello Stato.

In particolare, la normativa riguardante lo stato giuridico ed economico dei docenti universitari è stata oggetto, negli ultimi anni, di una ridefinizione da parte del legislatore, conclusasi con l'approvazione della legge n. 230/2005 (c.d. legge Moratti) – recante “nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari” – e poi del decreto legge n. 180/2008 (c.d. decreto Gelmini) convertito con modifiche nella legge n. 1/2009, oltre ad alcune disposizioni specifiche contenute nel decreto legge n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.

Il riordino del reclutamento dei professori universitari rappresenta il punto centrale della riforma e ha come principale obiettivo quello di superare il presunto “localismo accademico” e la conseguente dequalificazione delle attuali procedure selettive, che hanno determinato l'accentuarsi del fenomeno dei passaggi di carriera dal ruolo dei ricercatori a quello dei professori associati e dalla fascia degli associati a quella degli ordinari, spesso in assenza di copertura finanziaria e di criteri meritocratici.

Con l'emanazione della legge n. 210/1998 – recante “norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo”, la competenza a espletare le

procedure per la copertura dei posti vacanti e la nomina in ruolo di professori ordinari, nonché di professori associati e ricercatori viene decentrata presso i singoli atenei. Il nuovo provvedimento (legge n. 230/2005) propone un nuovo sistema di copertura dei posti di professore ordinario e associato attraverso il conferimento dei relativi incarichi da parte delle università, operato attingendo da elenchi – formati a livello nazionale e per settori scientifico-disciplinari – dei nominativi di coloro che risultano aver conseguito l' idoneità scientifica nazionale distinta per la fascia degli associati e degli ordinari.

Solo dopo aver acquisito l' idoneità scientifica nazionale (valevole quattro anni dalla data del suo conseguimento), coloro che vogliono ottenere la chiamata su di un posto bandito da una università, possono sottoporsi al giudizio comparativo in sede locale.

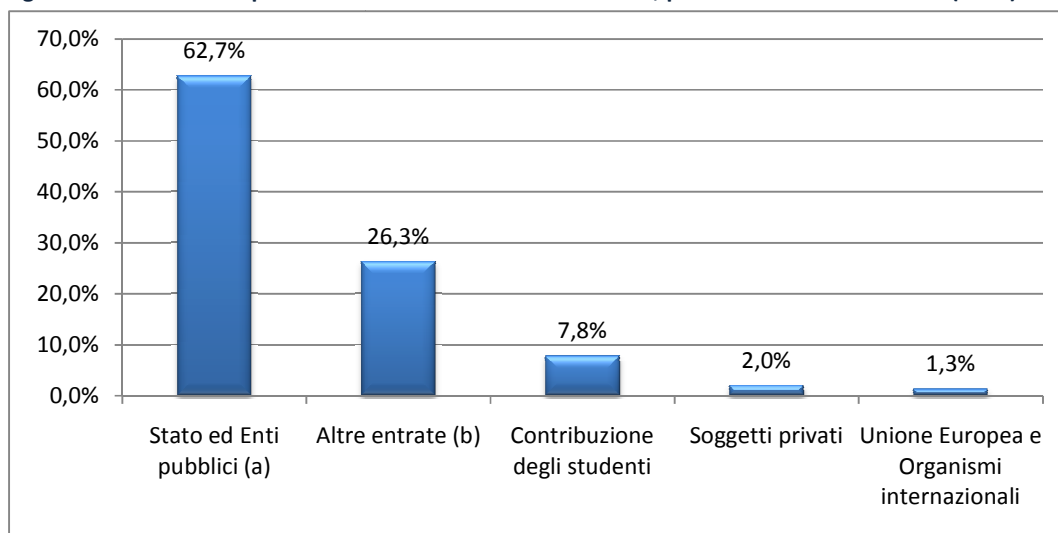
Per quanto concerne i livelli retributivi del personale accademico, è la normativa nazionale che stabilisce gli stessi per categorie, ciascuna articolata in classi e scatti biennali. Gli sviluppi di carriera sono differenziati in relazione alle opzioni di impegno e progrediscono all'interno del ruolo in funzione dell'anzianità di servizio, senza alcuna valutazione sull'attività svolta. Le singole istituzioni possono prevedere interventi integrativi (indennità accessorie e incentivi) in considerazione di particolari impegni connessi all'attività didattica. A completare il quadro degli introiti dei docenti, vanno considerate anche le quote assegnate dagli atenei a singoli, per attività di ricerca svolta su commissione di enti esterni. Inoltre, l'art. 4 della legge 370/99 ha previsto incentivi finanziari per l'impegno didattico dei professori e dei ricercatori al fine di garantire un adeguamento quantitativo e un miglioramento qualitativo dell'offerta formativa, con riferimento anche al rapporto fra studenti e docenti nelle diverse sedi e nelle strutture didattiche, all'orientamento e al tutorato.

Dal punto di vista delle politiche di finanziamento, il sistema universitario italiano è principalmente finanziato attraverso i contributi del settore pubblico, tra i quali: diversi programmi di trasferimenti di risorse a carico del bilancio dello Stato, dell'Unione Europea e degli enti locali. Altra fonte di finanziamento proviene da parte degli studenti – attraverso le tasse d'iscrizione – e dal settore privato, attraverso donazioni, finanziamenti dell'attività di ricerca e di programmi didattici.

Le risorse più rilevanti per il finanziamento delle università, quali le entrate provenienti dallo Stato o da altri enti pubblici (enti locali o di ricerca, per esempio) e le entrate contributive, incidono in modo diverso a seconda che si ci si riferisca ad atenei statali o non statali. Nel 2007 i bilanci consuntivi delle università statali evidenziano che circa il 63% delle entrate è di fonte pubblica mentre le tasse e i contributi degli studenti rappresentano l'8% delle entrate totali. I finanziamenti pubblici sono costituiti prevalentemente da trasferimenti da parte dello Stato (circa 54,3%) o da enti pubblici (4,8%). Infine i trasferimenti da organismi internazionali, in particolare dell'Unione Europea, concorrono a finanziare il sistema universitario statale del nostro paese con un volume di risorse pari all'incirca all'1,3%.

Nelle università non statali, invece, circa il 60% delle risorse finanziarie è rappresentato da entrate derivanti da attività convenzionate (35%) e dalla contribuzione studentesca che costituisce quasi un quarto delle entrate complessive. I trasferimenti correnti e per investimenti da parte dello Stato, d'altra parte, incidono sul totale per una quota pari al 10,4%.

Figura 11 – Entrate complessive delle università statali italiane, per fonte di finanziamento (2007)

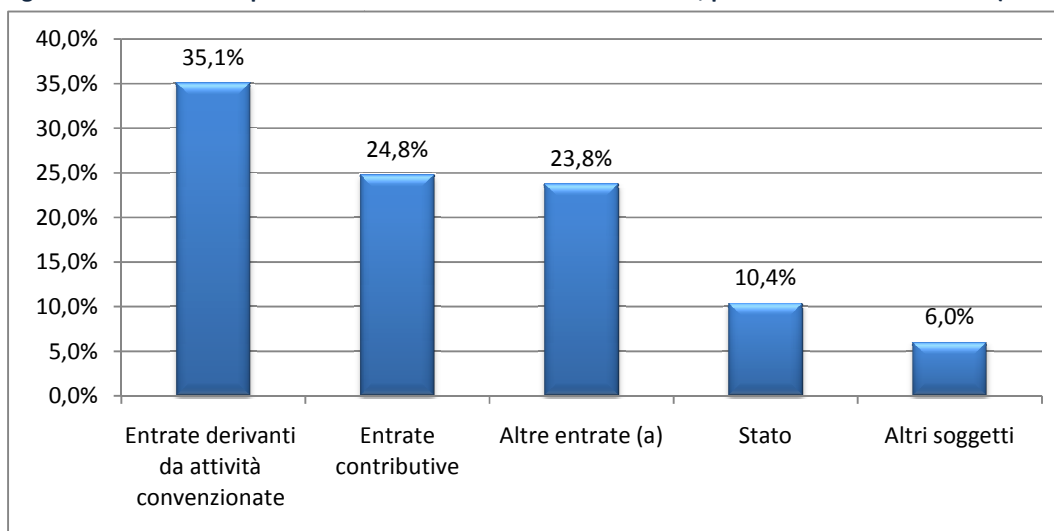


FONTE: Banche dati MIUR

(a) Per enti pubblici si intendono regioni, province, comuni, enti di ricerca e altro.

(b) Sono comprese le entrate per vendita di beni e servizi, i redditi e i proventi patrimoniali e le entrate per alienazione.

Figura 12 – Entrate complessive delle università non statali italiane, per fonte di finanziamento (2007)



FONTE: Banche dati MIUR

(a) Sono comprese le entrate per vendita di beni e servizi, i redditi e i proventi patrimoniali e le entrate per alienazione.

Con riferimento alle università statali, a partire dai primi anni '90 – legge n. 537/1993 – i mezzi finanziari pubblici destinati alle stesse sono ripartiti nel modo seguente:

- ✓ il fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), volto a finanziare le spese correnti per il funzionamento e le attività istituzionali delle università;
- ✓ il fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche, destinato a finanziare le spese in conto capitale per la realizzazione di investimenti per le università in infrastrutture edilizie e in grandi attrezzature scientifiche;
- ✓ il fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, che finanzia le spese per il conseguimento degli obiettivi strategici della programmazione.

La ripartizione delle predette risorse – che secondo la legge n. 168/1989 deve avvenire secondo “criteri oggettivi” – è basata nel modo seguente:

- ✓ per l'FFO sui dati strutturali e dimensionali dell'ateneo, in modo da rendere la misura del finanziamento proporzionale ai costi di funzionamento (in condizioni di efficienza) dell'università. In particolare, l'FFO è determinato annualmente da:
 - una “quota base”, proporzionale al trasferimento storico di risorse a ciascun ateneo, quota che la legge prevede sia decrescente nel tempo;

- una “quota di riequilibrio”, finalizzata a far convergere verso un punto di equilibrio la ripartizione delle risorse tra le università, sulla base dei costi di funzionamento di ciascuna;
- ✓ per l’edilizia, in relazione alle necessità di riequilibrio delle disponibilità edilizie;
- ✓ per la programmazione, sulla base dei risultati raggiunti da ciascun ateneo, in ordine agli obiettivi della programmazione, misurati attraverso indicatori di risultato.

Se, in linea di principio, non vi è alcun dubbio sul fatto che lo strumento finanziario di gran lunga più importante per l’indirizzo e il coordinamento del sistema sia quello che fa dipendere la ripartizione delle risorse alla valutazione dei risultati, tale strumento, nei fatti, ha incontrato, nella sua prima applicazione, molti ostacoli. Peraltro, non minori ostacoli ha incontrato la stessa ripartizione del FFO secondo un modello di (ri)equilibrio, tantoché, malgrado il dettato della legge, la gran parte delle risorse ministeriali viene ripartito sulla base del criterio del trasferimento storico. Per quanto concerne, invece, le università non statali, è previsto un contributo sull’apposito capitolo nel bilancio del ministero, che viene ripartito con criteri analoghi a quelli utilizzati per le università statali. Le università non statali partecipano inoltre alla ripartizione del fondo per la programmazione, ma non a quello per l’edilizia universitaria.

7.6. Comparazione dei casi di studio

Dal confronto internazionale dei modelli di *governance* adottati dai paesi oggetto di indagine, emergono anzitutto le profonde differenze storiche, ma anche alcune tendenze comuni verso assetti di governo interno alle università nei quali vengono rivisti la composizione e le funzioni degli organi collegiali. I fattori di cambiamento hanno riguardato soprattutto il rafforzamento del consiglio di amministrazione quale organo cui spetta la massima autorità e responsabilità dell’università, sovraordinato rispetto al senato accademico (Germania). Il consiglio viene trasformato da “parlamento” di membri interni eletti a “*board* di governo” costituito da membri per la maggior parte (Regno Unito) o interamente (Olanda) designati in funzione delle loro professionalità ed esterni all’ateneo (Tabella 5). Un consiglio con queste caratteristiche

se da un lato potrebbe consentire all'ateneo di sviluppare piani strategici, accrescere la competitività, diversificare le fonti di finanziamento e nel contempo assicurare un maggior controllo sull'operato del rettore e dell'amministrazione; dall'altro occorre prestare attenzione ad alcuni rischi connessi quali: la scarsa motivazione dei soggetti designati, la presenza di conflitti di interesse esterni e una eventuale politicizzazione degli atenei.

Tabella 5 – Principali caratteristiche della *governance* istituzionale delle università

| Paese | Membri consiglio (esterni e/o docenti) | Modalità di nomina dei membri esterni consiglio | Modalità di nomina rettore | Modalità di nomina dei dirigenti accademici |
|-------------|--|---|----------------------------|---|
| Stati Uniti | in maggioranza esterni | politica / cooptati | nominato dal consiglio | nominati dal rettore |
| Regno Unito | in maggioranza esterni | <i>stakeholder</i> esterni cooptati | nominato dal consiglio | nominati dal consiglio |
| Germania | in maggioranza docenti | politica | eletto dai docenti | eletti dai docenti |
| Olanda | tutti esterni | politica | nominato dal consiglio | nominati dal consiglio esecutivo |
| Italia | in maggioranza docenti | politica / enti finanziatori | eletto dai docenti | eletti dai docenti |

FONTE: Elaborazione propria

Per quanto concerne, invece, il grado di dipendenza/autonomia delle università dal potere politico, è possibile osservare una netta contrapposizione tra paesi caratterizzati da una tradizione di ampia autonomia decisionale (Stati Uniti e Regno Unito) e paesi che ancora oggi – nonostante alcuni processi di riforma – dispongono di un'autonomia ancora piuttosto limitata (Germania e Italia). Le principali caratteristiche della *governance* di sistema sono sintetizzate nella Tabella 6.

Tabella 6 – Principali caratteristiche della *governance* di sistema delle università

| Paese | Grado di dipendenza/autonomia dal potere politico |
|-------------|--|
| Stati Uniti | <ul style="list-style-type: none"> - <i>status</i> giuridico separato dalla pubblica amministrazione statale - ampia autonomia decisionale - il governo federale interviene sul finanziamento della ricerca e sul diritto allo studio |
| Regno Unito | <ul style="list-style-type: none"> - tradizione di ampia autonomia istituzionale - il <i>Department for education and skills</i> detta le linee generali della politica universitaria - influenza da parte delle varie agenzie nazionali di valutazione e finanziamento |
| Germania | <ul style="list-style-type: none"> - scarsa autonomia, distribuzione del potere tra stato federale (<i>bound</i>) e stati regionali (<i>länder</i>) - stato federale: legge quadro sull'istruzione superiore, sostegno alla ricerca e diritto allo |

| | |
|--------|--|
| | studio - stati regionali: finanziamento, ammissione, ordinamento curricula e reclutamento |
| Olanda | - crescente autonomia decisionale (dal 1993) - potere del governo centrale sulla valutazione dell'efficienza dei corsi di studio; sulle modalità di accesso ad alcuni di essi e sui meccanismi di finanziamento |
| Italia | - autonomia limitata - potere del governo centrale sulla programmazione del sistema universitario, sulle retribuzioni, sul finanziamento, ecc. - livello regionale: diritto allo studio, finanziamento di progetti di ricerca e attività formative |

FONTE: Elaborazione propria

Dal punto di vista delle politiche di gestione del personale accademico (Tabella 7), a eccezione della Germania – dove i *länder* hanno ancora una forte autorità – e del nostro paese, nei paesi analizzati tutte le politiche di reclutamento, retribuzione e carriera del personale accademico sono di competenza del consiglio di amministrazione (o suo equivalente).

Tabella 7 – Principali caratteristiche delle politiche di gestione del personale accademico

| Paese | Organo cui compete ripartizione risorse umane e finanziarie | Organo cui compete reclutamento docenti | Organo cui compete definizione compiti e retribuzione docenti |
|--------------|--|--|--|
| Stati Uniti | consiglio | consiglio | consiglio |
| Regno Unito | consiglio | consiglio | consiglio |
| Germania | senato | rettore / <i>länder</i> | rettore / <i>länder</i> |
| Olanda | consiglio | consiglio esecutivo | consiglio esecutivo |
| Italia | senato / consiglio | commissione concorso / consiglio di facoltà | senato / stato |

FONTE: Elaborazione propria

Infine, per quanto riguarda i meccanismi di finanziamento (Tabella 8), in generale i contributi provenienti dal settore pubblico rappresentano la fetta principale del finanziamento delle università pubbliche di tutti i paesi analizzati. Tuttavia, esiste una forte discrasia nelle modalità attraverso le quali il finanziamento – soprattutto quello relativo alla ricerca – viene ripartito tra le università. In alcuni paesi (Stati Uniti e Regno Unito) la quasi totalità dei finanziamenti viene distribuito sulla base della valutazione delle *performance* fatta da organismi esterni: i fondi vengono allocati in modo selettivo soltanto alle istituzioni che sono state in grado di dimostrare la qualità della ricerca realizzata, in base a *standard* nazionali e internazionali. In altri paesi (Germania e Olanda) solo di recente sono state attivate iniziative volte alla promozione della

competizione tra università per l'acquisizione del finanziamento. Al contrario, nel nostro paese la gran parte delle risorse ministeriali è ripartita sulla base del criterio del trasferimento storico.

Tabella 8 – Principali caratteristiche delle politiche di finanziamento

| Paese | Caratteristiche del finanziamento |
|-------------|--|
| Stati Uniti | <ul style="list-style-type: none"> - università private: tasse studentesche e rendite del capitale investito - università pubbliche: contributi statali e tasse d'iscrizione - il governo federale finanzia gran parte della ricerca tramite le sue agenzie federali |
| Regno Unito | <ul style="list-style-type: none"> - il governo centrale finanzia le università tramite il <i>Funding Council for Higher Education</i> - programmi di ricerca specifici sono finanziati con fonti pubbliche (<i>Research Council</i>) - le tasse degli studenti rappresentano la seconda fonte di reddito |
| Germania | <ul style="list-style-type: none"> - i <i>länder</i> sono i principali finanziatori delle università - <i>exzellenzinitiative</i> – finanziamenti pubblici non ordinari per la ricerca - le tasse studentesche contribuiscono – dal 2006 – in misura minima al finanziamento |
| Olanda | <ul style="list-style-type: none"> - il finanziamento ha fondamentalmente una base pubblica - per il 50% è distribuito in base al <i>performance-based funding system</i> - ulteriori finanziamenti provengono dalle tasse studentesche e da privati |
| Italia | <ul style="list-style-type: none"> - università statali: contributi statali e da enti pubblici - università non statali: entrate derivanti da attività convenzionate e tasse studentesche - la quasi totalità del FFO è ripartito in base a dati strutturali e dimensionali dell'ateneo |

FONTE: Elaborazione propria

Da notare, infine, che negli Stati Uniti e nel Regno Unito il livello delle tasse d'iscrizione pagate dagli studenti è talmente elevato – come abbiamo già avuto modo di osservare – da rappresentare la seconda fonte di entrata nel bilancio delle università.

Capitolo 8 - L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN UN QUADRO COMPARATO

8.1. L'evoluzione del sistema universitario italiano

Al fine di comprendere meglio le differenze e le ragioni del ritardo del sistema universitario italiano rispetto al contesto internazionale viene presentata di seguito una fotografia del sistema universitario italiano confrontato rispetto a quello degli altri maggiori paesi dell'Europa occidentale (Regno Unito, Germania, Francia, Spagna e Olanda) e degli Stati Uniti. A tal proposito ci si è avvalsi di un'aggiornata documentazione basata sulle fonti più accreditate quali: le banche dati della *"Organisation for Economic Co-operation and Development"* (OECD) e dell'*European Commission* (EUROSTAT).

L'evoluzione del sistema universitario italiano negli ultimi cinquant'anni, evidenzia che anche l'Italia – come la generalità degli altri paesi sviluppati – ha registrato una forte espansione quantitativa della domanda che – come è noto – ha trasformato una università cosiddetta di *"élite"* in una università di *"massa"*: gli iscritti all'università erano poco più di 300 mila nell'a.a. 1960/61, 718 mila nel 1970/71, 1 milione 60 mila nel 1980/81, 1 milione 457 mila nel 1990/91, 1 milione 689 mila nel 2000/01 e 1 milione 809 mila nel 2007/08. Nel 1960/61 i maturi su 100 diciannovenni erano poco più del 10%, ma di questi si immatricolavano più dell'85% per cui quasi il 9% di diciannovenni si iscriveva all'università. La fine degli anni '60 segna la fine dell'università di *élite* e negli anni '80 si completa il passaggio all'università di massa, dopo la liberalizzazione degli accessi all'università non più legata al tipo di maturità conseguita. Aumentano i maturi sia in termini assoluti che relativi e, pur diminuendo, almeno in parte, la percentuale di maturi che si iscrivono all'università, aumenta notevolmente il numero di iscritti.

A fronte dell'aumentata domanda di istruzione universitaria, l'organizzazione del sistema universitario si è necessariamente adeguata e di conseguenza notevolmente sviluppata, anche a seguito di vari e successivi interventi normativi riguardanti l'autonomia finanziaria e l'autonomia didattica. Sono state istituite e rese operanti nuove università, sia statali che non statali, e la loro organizzazione si è modificata

attivando nuove facoltà, nuovi corsi di studio, nuovi dipartimenti e così via: la gestione delle singole università e del sistema è divenuta sempre più complessa.

I dati disponibili, mettono però anche in evidenza che lo sviluppo complessivo del sistema – dalla università di *élite* all'università di massa – si è accompagnato a una perdita complessiva di efficienza e di efficacia e, forse, di qualità della formazione, dovuta anche alla disomogeneità di preparazione dei “nuovi” maturi che si iscrivevano all'università (CNVSU, 2009).

A questa espansione non è stata data risposta, in quanto fino agli anni '90 i progetti di riforma strutturale del sistema terziario si sono infranti contro il muro delle convergenti resistenze politiche e accademiche. Ciò ha prodotto il progressivo aggravamento delle situazioni di criticità, tramutatesi in vere e proprie patologie del sistema (Associazione TreeLLe, 2003), quali:

- ✓ la percentuale dei laureati sulla media degli immatricolati (5, 6, 7 anni prima) passa dal 62% del 1970 al 45% del 2000;
- ✓ il tasso degli abbandoni giunge, a metà degli anni '80, al picco del 70% degli iscritti, per assestarsi negli ultimi anni intorno al 60%;
- ✓ il numero dei fuori corso sugli iscritti passa dal 17% del 1970 al 41% del 2000, quasi un iscritto su due;

Tabella 9 – Indicatori di partecipazione e di successo negli studi universitari dal 1960 al 2000

| Anno | Maturi su 19enni | Immatr. su 19enni | Immatr. su maturi | Iscritti in corso su iscritti totali | Laureati e diplomati su popolazione di età corrispondente | Laureati e diplomati su immaturi. 5, 6, 7 anni prima |
|------|------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------------|---|--|
| 1960 | 10% | 7% | 69% | 74% | - | - |
| 1970 | 27% | 24% | 90% ²⁸ | 83% | 7% | 62% |
| 1980 | 37% | 28% | 75% | 73% | 9% | 31% |
| 1990 | 48% | 35% | 73% | 69% | 9% | 35% |
| 2000 | 71% | 46% | 65% | 59% | 19% | 45% |

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati ISTAT e MIUR

²⁸ (*): l'anno 1970 ha avuto un numero eccezionale di immatricolati; nel primo anno di attuazione della legge del 1969 sulla liberalizzazione degli accessi universitari si sono iscritti infatti molti diplomati degli anni precedenti fino ad allora esclusi.

- ✓ la durata effettiva degli studi si allunga progressivamente, con un ritardo medio – rispetto alla durata legale dei corsi – di oltre tre anni: l'età media a cui ci si laurea è intorno ai 27 anni;
- ✓ la percentuale di coloro che conseguono la laurea in corso (cioè nella durata legale prevista) si abbassa al 4%, quella di coloro che conseguono il diploma universitario in corso è del 37%.

Tabella 10 – Durata degli studi per conseguire il titolo (a.a. 2000/01)

| Tipo di corso | nella durata legale | 1 anno oltre | 2 anni oltre | 3 e più anni oltre |
|----------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------------|
| Titolo di laurea | 4% | 14% | 19% | 63% |
| Titolo di diploma | 37% | 32% | 13% | 18% |
| TOTALE | 7% | 16% | 18% | 59% |

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati ISTAT e MIUR.

8.2. Il contesto socio-economico e culturale

L'educazione terziaria opera all'interno di un contesto che ne stabilisce sia i vincoli che le potenzialità. Il livello di sviluppo economico di un paese, la struttura demografica della popolazione e il livello culturale della popolazione adulta sono tra i fattori che concorrono a definire tali vincoli e potenzialità, e di essi occorre tenere conto se si vuole capire e migliorare il sistema di istruzione.

Tabella 11 – Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite a prezzi correnti in \$ USA (2008)²⁹

| Paesi UE | al cambio in PPA | Paesi OCSE non europei | al cambio in PPA |
|-----------------|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| Luxembourg | 88.785 | United States | 47.186 |
| Ireland | 43.488 | Australia | 39.172 |
| Netherlands | 43.037 | Canada | 38.923 |
| Austria | 39.848 | Japan | 33.850 |
| Sweden | 39.280 | New Zealand | 29.248 |
| Denmark | 38.577 | | |
| Finland | 37.625 | | |
| United Kingdom | 37.332 | | |
| Belgium | 37.019 | | |
| Germany | 36.918 | | |
| France | 34.641 | | |
| | | Confronti | |
| Spain | 32.967 | European Union (15 countries) | 35.560 |
| Italy | 32.695 | OECD - Total | 34.404 |
| Greece | 30.285 | Italy | 32.695 |
| Portugal | 25.206 | European Union (27 countries) | 32.126 |

FONTE: OECD.Stat Extracts – National Accounts – Annual National Accounts.

Per PIL pro capite a prezzi correnti in \$ USA riferito al 2008, l'Italia si colloca al terzultimo posto nella classifica dei 15 paesi dell'Unione Europea, appena al di sotto della Spagna e della Francia.

L'investimento totale nell'istruzione (scuola, formazione professionale e università) è rilevante e per oltre il 90% pubblico. Si tratta del 4,9% del PIL, all'interno del quale solo lo 0,9% è destinato all'università; i paesi dell'OCSE, in media, spendono il 5,7% di cui l'1,4% per l'università (OECD, 2009).

Il livello di istruzione della popolazione adulta rappresenta una misura approssimativa del livello di maturità civile dei cittadini e di professionalità della forza lavoro e contribuisce a determinare la qualità della vita, quella delle istituzioni democratiche e il rendimento economico di un paese. Un buon livello di istruzione della popolazione è, infatti, essenziale per il benessere economico e sociale di un paese: l'istruzione svolge un ruolo chiave nel fornire a ciascun individuo conoscenze, abilità e competenze necessarie per poter partecipare efficacemente nella società e nell'economia del

²⁹ Il PIL è convertito nell'equivalente in dollari USA usando i tassi di cambio relativi alla parità del potere d'acquisto (purchasing power parity exchange rate – PPA), necessari al fine di eliminare le differenze nei livelli dei prezzi dei diversi paesi.

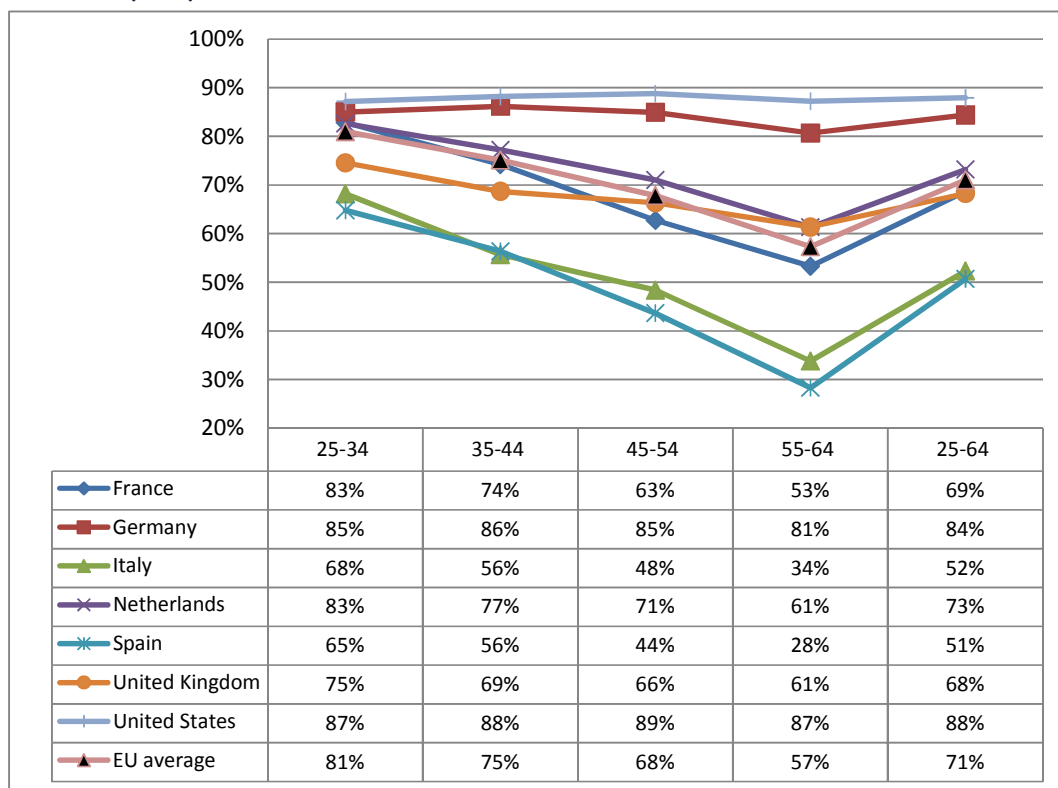
paese. Essa contribuisce inoltre al rafforzamento delle conoscenze scientifiche e culturali.

Il livello delle qualifiche possedute dalla popolazione varia notevolmente tra i paesi, in funzione della loro struttura industriale e del livello generale di sviluppo economico.

È importante comprendere il *mix* di competenze disponibili, nonché le modifiche avvenute nella struttura delle competenze tra le varie classi di età, al fine di ottenere un'idea sia dell'attuale che della futura alimentazione delle competenze nel mercato del lavoro.

La Figura 13, mostra la distribuzione per fasce di età della popolazione che nell'anno 2007 risulta aver conseguito un titolo di studio secondario superiore.

Figura 13 – Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2007)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

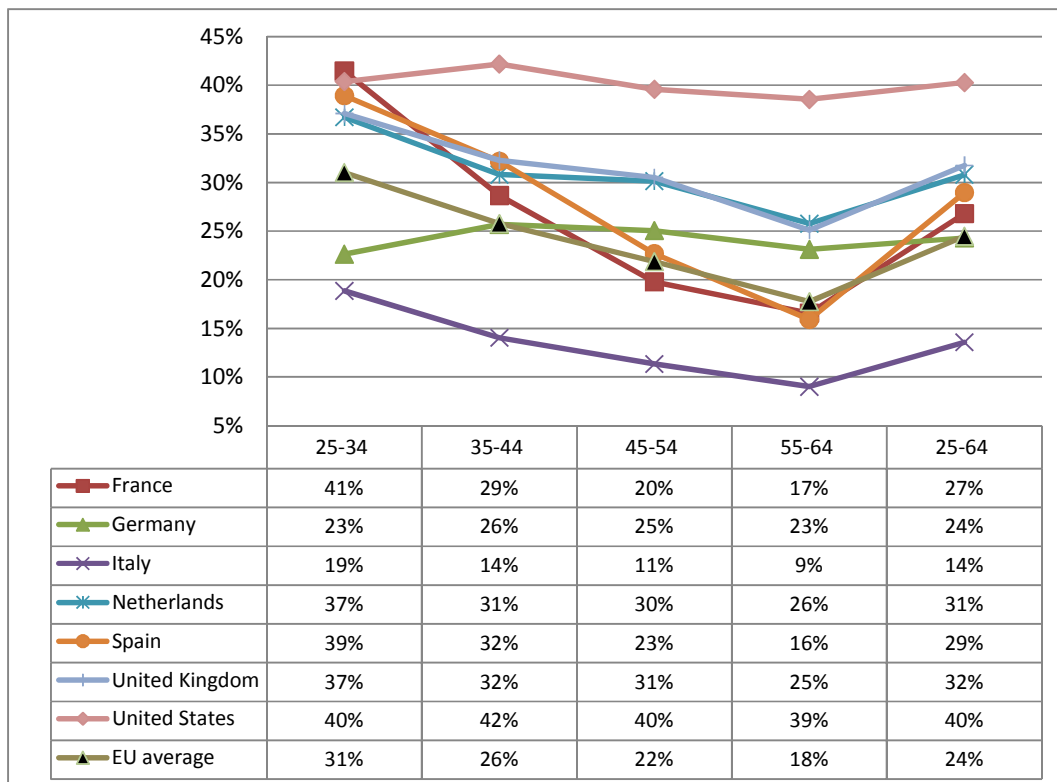
In Germania e negli Stati Uniti, la percentuale di popolazione che possiede un'istruzione secondaria superiore è pressappoco la medesima per tutte le età.

Il livello di istruzione scolastica della popolazione adulta italiana è molto basso: appena il 52% della popolazione di 25-64 anni ha conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore, una percentuale che è tra le più basse dell'Unione Europea, a confronto con il 68% del Regno Unito e 69% della Francia, l'84 % della Germania e una media europea del 71%.

Pesano drammaticamente su queste percentuali i valori delle generazioni più anziane: queste non hanno goduto del processo di scolarizzazione di massa, avviato in Italia solo negli anni '60 in netto ritardo rispetto alla maggior parte dei paesi europei.

Per le generazioni più giovani (25-34 anni) il dato è nettamente migliorato; anche per queste sussiste comunque un forte scarto – pur meno rilevante del precedente – rispetto agli altri paesi europei.

Figura 14 – Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, per fasce di età (2007)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

L'Italia presenta un forte ritardo rispetto agli altri paesi sviluppati anche nel grado di formazione terziaria della propria popolazione (Figura 14)³⁰. Nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni, nel 2007 solo il 14% della popolazione adulta (25-64 anni) è in possesso di un titolo di studio di livello universitario e la percentuale sale di poco (al 19%) quando si considera la fascia più giovane della popolazione adulta (25-34 anni), contro una media UE del 24% (per la fascia 25-64 anni) e del 31% per la fascia giovane. Questa situazione rischia di creare i presupposti per una inferiorità culturale ed economica dell'Italia nei confronti dei paesi con un livello di istruzione complessivo più elevato.

Va tuttavia ricordato che in Italia l'offerta di istruzione *post-secondaria* alternativa a quella universitaria è ancora molto poco sviluppata e lo sbocco universitario rappresenta sostanzialmente ancora l'unica possibilità per chi vuole proseguire gli studi dopo la scuola secondaria.

8.3. Gli studenti

La Tabella 12 mostra la distribuzione degli studenti immatricolati nell'anno 2007 nei paesi presi in considerazione, suddivisi in funzione dei tre tipi di corsi previsti dalla classificazione internazionale dei programmi di istruzione superiore ISCED-97. Come si evince, in tutti i paesi osservati la maggior parte degli studenti opta per corsi di studio del livello ISCED 5A, ossia quei percorsi caratterizzati da programmi basati sulla teoria e/o preparatori alla ricerca ovvero finalizzati all'accesso a professioni con abilità superiori. Tuttavia, paesi quali Francia, Regno Unito e Stati Uniti rilevano comunque una considerevole percentuale di studenti iscritti ai corsi di studio di livello ISCED 5B, che si differenziano dai precedenti poiché più brevi, ma soprattutto più pratici, tecnici o specialistici.

³⁰ Il dato fa riferimento alla somma dei tre tipi di corsi previsti dalla classificazione internazionale dei programmi di istruzione terziaria (ISCED-97).

Tabella 12 – Studenti immatricolati per livello ISCED-97 (2007)³¹

| Paesi | ISCED 5A | | ISCED 5B | | ISCED 6 | | totale |
|----------------|------------|-----|-----------|-----|---------|----|------------|
| | v.a. | % | v.a. | % | v.a. | % | |
| Netherlands | 582.613 | 99% | - | 0% | 7.508 | 1% | 590.121 |
| Spain | 1.468.942 | 83% | 235.815 | 13% | 72.741 | 4% | 1.777.498 |
| Italy | 1.983.005 | 98% | 10.518 | 1% | 40.119 | 2% | 2.033.642 |
| France | 1.567.977 | 72% | 539.907 | 25% | 71.621 | 3% | 2.179.505 |
| Germany | 1.950.468 | 86% | 328.429 | 14% | m | - | 2.278.897 |
| United Kingdom | 1.747.199 | 74% | 516.200 | 22% | 99.416 | 4% | 2.362.815 |
| United States | 13.636.967 | 77% | 3.725.672 | 21% | 396.231 | 2% | 17.758.870 |
| EU (27) | 15.893.156 | 87% | 2.465.873 | 13% | m | - | 18.359.029 |

FONTE: elaborazione propria su database Eurostat "Education and training"

In entrambi i casi (ISCED 5A o 5B), per quanto concerne la tipologia di istituzione scelta dagli studenti, prevale quella pubblica, a eccezione del Regno Unito dove primeggia l'università privata co-finanziata dal governo. Dal punto di vista dell'impegno richiesto, prevale la soluzione *full-time*, a eccezione dei corsi di livello ISCED 5B negli Stati Uniti e ancor di più nel Regno Unito, per i quali prevale invece la modalità *part-time*.

Tabella 13 – Distribuzione degli studenti per tipologia di istituzione e modalità di studio (2007)³²

| Paese | Tipologia di istituzione | | | | | | Modalità di studio | | | |
|----------------|--------------------------|------------------------------|---------------------|----------|------------------------------|---------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | ISCED 5A + ISCED 6 | | | ISCED 5B | | | ISCED 5A + ISCED 6 | | ISCED 5B | |
| | Public | Government-dependent private | Independent private | Public | Government-dependent private | Independent private | Full-time | Part-time | Full-time | Part-time |
| France | 86,8 | 0,7 | 12,5 | 71,2 | 8,5 | 20,3 | 100,0 | a | 100,0 | a |
| Germany | 95,5 | 4,5 | x | 62,8 | 37,2 | x | 95,9 | 4,1 | 84,7 | 15,3 |
| Italy | 92,3 | A | 7,7 | 87,8 | a | 12,2 | 100,0 | n | 100,0 | n |
| Netherlands | m | M | m | m | m | m | 84,4 | 15,6 | m | m |
| Spain | 87,3 | N | 12,7 | 79,1 | 15,5 | 5,5 | 88,1 | 11,9 | 97,7 | 2,3 |
| United Kingdom | a | 100,0 | n | a | 100,0 | n | 72,0 | 28,0 | 23,7 | 76,3 |
| United States | 71,6 | A | 28,4 | 84,1 | a | 15,9 | 65,1 | 34,9 | 48,9 | 51,1 |
| EU average | 81,0 | 12,2 | 7,3 | 72,1 | 22,7 | 6,0 | 79,5 | 20,5 | 82,8 | 17,2 |

FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

³¹ m: il dato non è disponibile

³² a: il dato non è calcolato in quanto la categoria non esiste

m: il dato non è disponibile

n: il valore è insignificante o pari a zero

x: il dato è incluso in un'altra categoria o colonna della tabella

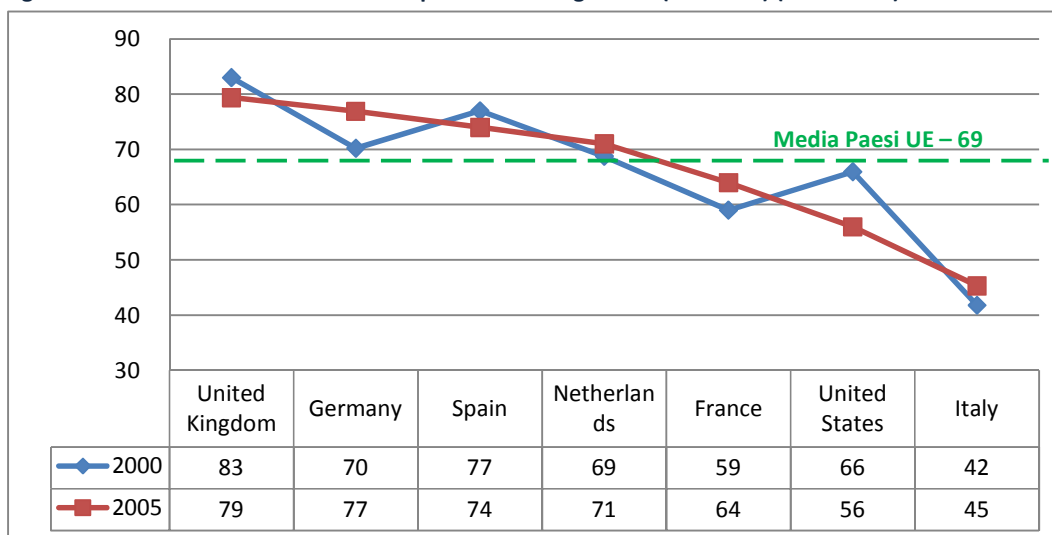
La percentuale di conseguimento di un titolo di istruzione superiore mostra il tasso al quale il sistema educativo di ciascun paese produce competenze avanzate. Tuttavia, esiste una considerevole varietà nelle tipologie di programmi di terzo livello offerti dai sistemi educativi dei vari paesi. Quest'ultima – insieme al grado di accesso ai programmi di istruzione superiore e alla domanda di elevate competenze proveniente dal mercato del lavoro – influenza il livello del tasso dei laureati.

L'università italiana – oltre a essere accusata di produrre pochi laureati – è oggetto di critiche per i tempi lunghi di conseguimento del titolo di studio. L'inefficienza del sistema sarebbe dunque attribuita ai percorsi di studio irregolari degli studenti italiani. Una delle possibili cause può essere rilevata nella discrepanza tra il numero degli studenti che si immatricolano e quelli che poi conseguono il titolo. Tale rapporto è osservabile mediante il tasso di completamento (*completion rate*). Si tratta del rapporto tra il numero dei laureati in un determinato anno e il numero degli studenti immatricolati nell'anno in cui teoricamente tali laureati si sarebbero iscritti al primo anno.

Come si evince dalla Figura 15, l'Italia – pur avendo conseguito nel 2005 un leggero miglioramento rispetto al 2000 – presenta il più basso tasso di completamento ed è molto distante da paesi come il Regno Unito, la Germania e in generale dalla media dei paesi dell'Unione Europea.

Ogni anno, quindi, il sistema universitario italiano produce un numero molto basso di laureati e di diplomati nell'istruzione terziaria in genere.

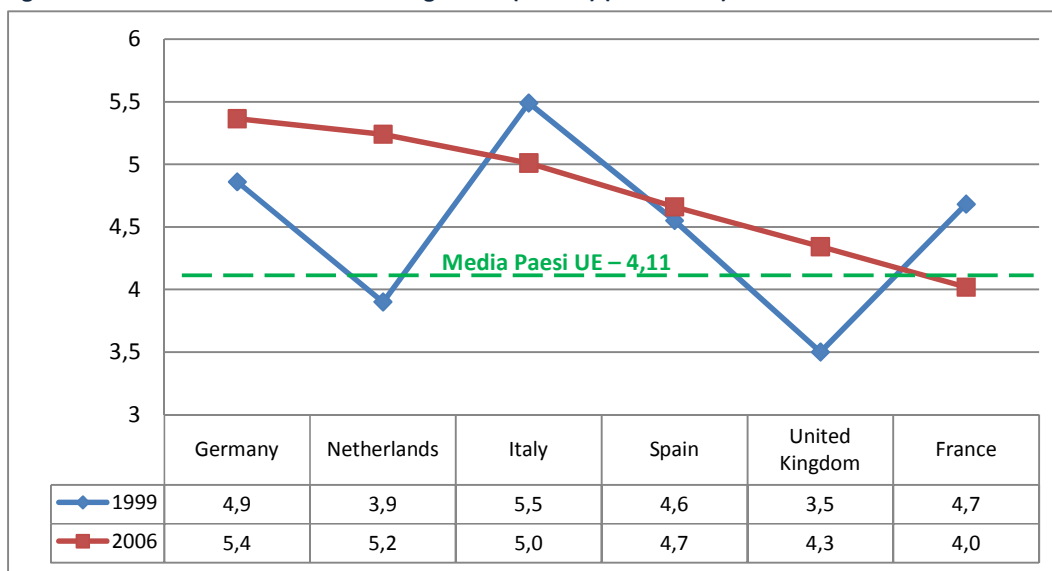
Figura 15 – Andamento del tasso di completamento degli studi (ISCED 5A) (2000-2005)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009) per quanto concerne i dati riferiti all'anno 2005 (a eccezione della Spagna, per la quale l'ultimo dato disponibile è relativo all'anno 2004 – OECD, *Education at a Glance* (2007); OECD, *Education at a Glance* (2004) per i dati relativi all'anno 2000.

La Figura 16 evidenzia la durata media degli studi nei paesi considerati. L'Italia ha una durata media superiore alla maggior parte dei paesi esaminati (Francia, Regno Unito e Spagna). La Germania risulta essere il paese con la durata media più alta, la cui causa può essere attribuita alla ritardata implementazione nel proprio sistema educativo terziario del processo di Bologna.

Figura 16 – Andamento durata media degli studi (in anni) (1999-2006)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009) e OECD, *Education at a Glance* (2002)

La durata del percorso di studi in Italia è spesso associata all'immagine degli studenti fuori corso, la cui numerosità – pur essendo diminuita negli ultimi anni (Tabella 14) – provoca un'incidenza sul totale degli iscritti ancora piuttosto elevata.

Tabella 14 – Percentuale di studenti fuori corso in Italia

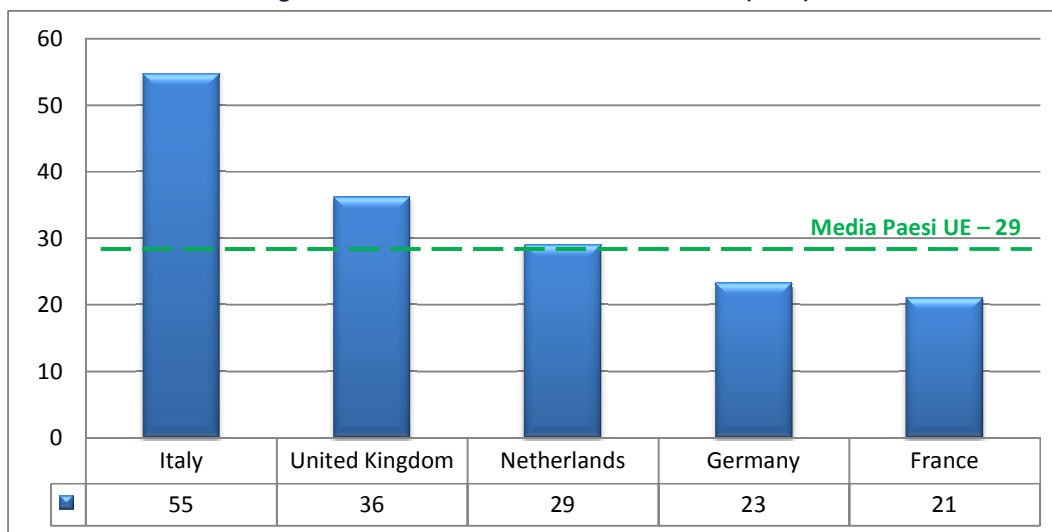
| | anno accademico | |
|-------------------------------|-----------------|------------|
| | 2000/2001 | 2008/2009 |
| Studenti fuori corso (v.a.) | 705.595 | 644.659 |
| Studenti iscritti (v.a.) | 1.688.804 | 1.805.269 |
| % studenti fuori corso | 42% | 36% |

FONTE: elaborazione propria su "Indagine sull'Istruzione Universitaria" – Miur ufficio statistica

Un altro elemento che mette in evidenza l'irregolarità del percorso di studi è il tasso di abbandono degli studi. L'abbandono degli studi prima del loro completamento rappresenta uno degli indicatori principali della scarsa efficacia del sistema universitario italiano.

Molteplici sono le ragioni che spingono gli studenti ad abbandonare il percorso di studi intrapreso: si rendono conto di aver scelto un programma educativo o un indirizzo non adatto ovvero riescono a ottenere interessanti posti di lavoro prima di aver completato il corso di studi. Tuttavia, elevati tassi di abbandono potrebbero indicare che il sistema educativo non è in grado di soddisfare le esigenze degli studenti, poiché offre corsi di studio che non collimano con le loro aspettative ovvero con le richieste del mercato del lavoro.

Figura 17 – Percentuale di studenti che intraprendono un programma di studio di tipo terziario e abbandonano senza conseguire alcun titolo di studio di livello terziario (2005)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

Come si evince dalla Figura 17, l'Italia possiede il maggior tasso di abbandono rispetto ai paesi considerati. Ciò può essere dipeso in parte dal fatto che nel nostro paese vi è una totale assenza di un percorso di studi terziario alternativo a quello universitario. L'assenza di canali *vocational* dopo gli studi superiori produce l'immissione nelle università anche di studenti non particolarmente motivati a studi più teorici e meno direttamente legati al mercato del lavoro.

Le difficoltà con cui gli studenti italiani procedono nel percorso universitario non vengono d'altronde alleviate dalla qualità dei servizi offerti (ad esempio l'elevato rapporto studenti/docenti: Figura 27).

L'incapacità del nostro sistema formativo a produrre laureati o a produrne entro i limiti temporali previsti non va tuttavia interpretata solamente in termini di scarsa qualità dei servizi didattici offerti. Bisogna infatti prendere in considerazione anche i fattori che influenzano l'abilità e l'impegno allo studio da parte degli studenti coinvolti. Tra questi giocano un ruolo rilevante le modalità di accesso agli studi terziari e gli incentivi esistenti al completamento degli studi. In Italia l'accesso all'istruzione universitaria è, tranne poche eccezioni, libero e, in genere, non vi è obbligo di frequenza. Và ricordato poi che – nella stragrande maggioranza dei casi – la carriera scolastica pregressa non influenza la possibilità di accesso all'università.

Il proseguimento degli studi oltre la durata legale prevista non è inoltre sanzionato in alcun modo e le tasse universitarie sono relativamente poco onerose. Emblematico è a questo proposito l'esempio della Germania, paese comparabile al nostro per l'elevata durata effettiva degli studi. Gli studenti tedeschi dal 2006 pagano un esiguo importo di tasse universitarie e ricevono dallo Stato dei fondi di *student aid* che perderebbero qualora dovessero passare dallo *status* di studente a quello di disoccupato. Al contrario, in paesi come la Francia e il Regno Unito, gli schemi di sostegno allo studio sono disegnati in modo da incentivare il conseguimento del titolo nei termini previsti.

D'altra parte, l'irregolarità del percorso di studi degli studenti italiani è anche condizionata dalle difficoltà che questi incontrano in termini di risorse a sostegno dei propri studi. È quindi molto probabile che uno studente con scarse risorse proprie, e non sostenuto con risorse alternative fornite dalle istituzioni, risulti meno motivato a proseguire gli studi.

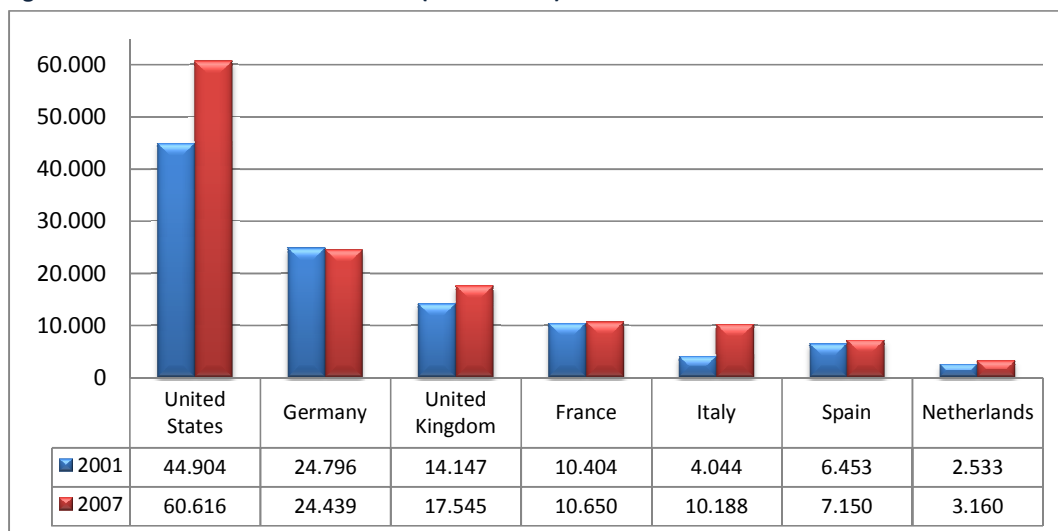
Per quanto concerne i dottorati di ricerca, gran parte dei paesi europei sono accomunati da una elevata frammentazione e dispersione delle sedi universitarie che rilasciano il titolo di dottorato. In Europa le università deputate al rilascio del titolo sono più di un migliaio. All'opposto, negli Stati Uniti, le istituzioni che offrono il *PhD* sono circa 400 e meno di un centinaio di esse gestiscono l'80% dei dottorati. A ciò occorre aggiungere che, secondo i calcoli della Leru (2007), il numero dei titoli di dottore di ricerca rilasciati in un anno nell'Unione Europea supera ampiamente quello degli Stati Uniti, ma la proporzione di ricercatori nella struttura occupazionale è sensibilmente più bassa in Europa. Negli Stati Uniti quattro ricercatori su cinque lavorano nel privato, mentre nei paesi dell'Unione Europea il rapporto scende a uno su due. La grande maggioranza dei dottori di ricerca in Europa viene assunta nel sistema universitario, dove le condizioni, sia in termini di opportunità di ricerca che di retribuzione, talvolta frustrano le aspettative (Leru, 2007).

L'eccessiva frammentazione didattica europea ha portato nel tempo a una dispersione di energie e di risorse, visibile soprattutto in uno scenario di crescente competizione internazionale fra gli atenei, basata sulla valutazione. Più di recente dunque le università europee si sono orientate verso una maggiore cooperazione fra le istituzioni

di istruzione universitaria nella gestione dei dottorati di ricerca, mettendo in comune risorse, infrastrutture, programmi e creando dei *network*, anche di livello internazionale. Questa tendenza si riflette nell'istituzione di nuovi corsi, ma soprattutto nella creazione di scuole di dottorato, la cui caratteristica comune è quella di essere progettate come un'offerta formativa interdisciplinare, interuniversitaria o associata a centri di eccellenza, con l'obiettivo di facilitare un apprendimento di competenze trasferibili e una maggiore cooperazione internazionale per agevolare la mobilità, attraverso un'organizzazione di tipo reticolare.

Osservando la Figura 18, notiamo che dal 2001 al 2007 in tutti i paesi considerati (a eccezione della Germania) il numero di dottori di ricerca si è incrementato, tra questi l'Italia è il paese che registra il maggior tasso di crescita.

Figura 18 – Numero di dottori di ricerca (2001 e 2007)

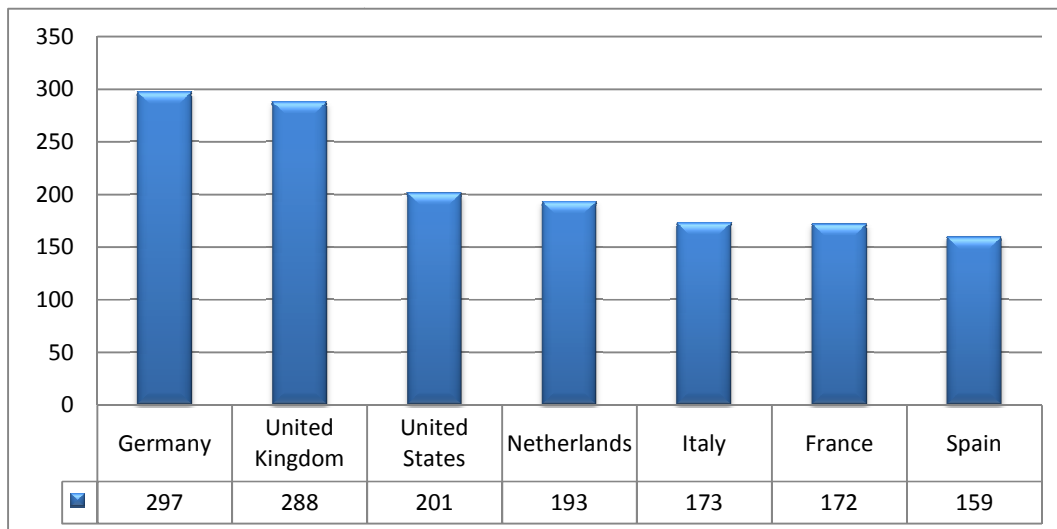


FONTE: elaborazione propria da OECD – *Online Education Database*

Alla luce di quanto detto, in merito alla quantificazione dei corsi di dottorato offerti, la comparazione internazionale mette in luce tre aspetti. Il primo è che, in un contesto di forte dispersione dell'offerta di dottorati come quello europeo, l'Italia si colloca in una posizione intermedia; in secondo luogo emerge che l'Italia è – insieme a Francia e Spagna – tra i paesi in cui si producono meno dottori di ricerca in rapporto alla popolazione (Figura 19): il *gap* è molto forte in particolare rispetto a Germania e Regno Unito. Infine, il confronto con la situazione degli Stati Uniti ci conferma, come si è

detto, che in Europa si producono più dottori che oltreoceano, in rapporto alla popolazione.

Figura 19 – Numero di dottori di ricerca per milione di abitanti nel 2007



FONTE: elaborazione propria da OECD – Online Education Database

Le ragioni di questa situazione – che caratterizza negativamente la realtà italiana rispetto alla realtà di altri paesi europei – risiedono sia nella tradizionale visione del dottorato come mero strumento per tentare l'accesso alla carriera universitaria piuttosto che come strumento di formazione di capitale umano di alta qualificazione, sia nella mancanza di sinergia tra ricerca e industria, quella sinergia che vede una presenza massiccia di detentori di *PhD* nell'industria tecnologicamente avanzata negli Stati Uniti.

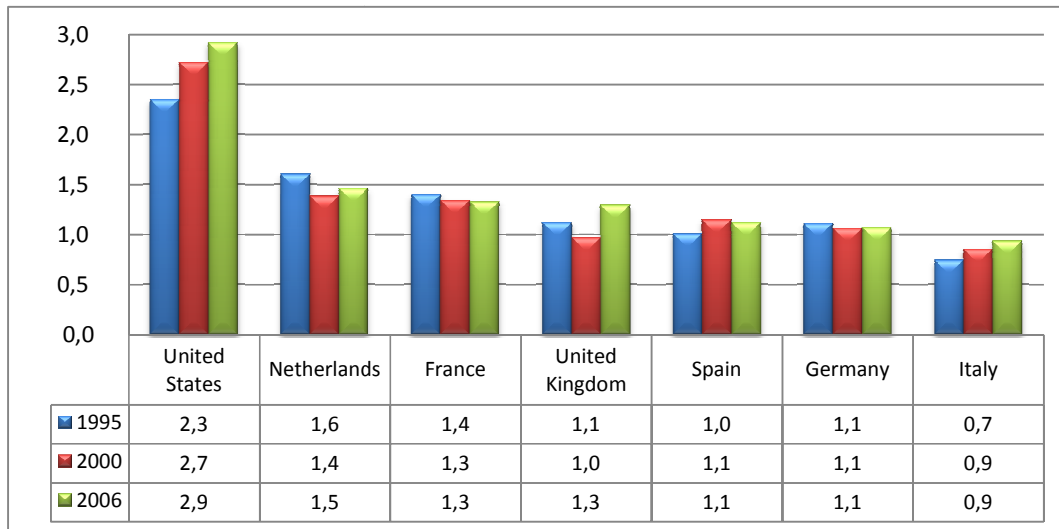
8.4. Le risorse finanziarie investite nell'istruzione superiore

La Figura 20 riporta il dato OCSE sulla spesa per istruzione terziaria in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) per i paesi oggetto di analisi.

Anche lasciando per un attimo da parte il caso degli Stati Uniti – che sotto molti aspetti è davvero una realtà universitaria a sé stante – in cui si spende quasi il 3% del PIL, i dati ci dicono in ogni caso che anche tutti gli altri paesi presi in esame dedicano maggiori risorse all'università rispetto all'Italia (0,9%). Non solo quindi quei paesi che possono

vantare un sistema di istruzione terziaria tra i migliori al mondo (Regno Unito, Olanda, ecc.), e che pertanto ci saremmo aspettati di trovare davanti all'Italia in termini di spesa anche senza consultare l'OCSE, ma persino la Spagna – che nonostante i recenti progressi resta pur sempre uno Stato certo non all'avanguardia quanto a sviluppo tecnologico e composizione della forza lavoro – investe più di noi nell'università.

Figura 20 – Spesa per l'istruzione terziaria in percentuale sul PIL (1995, 2000, 2006)



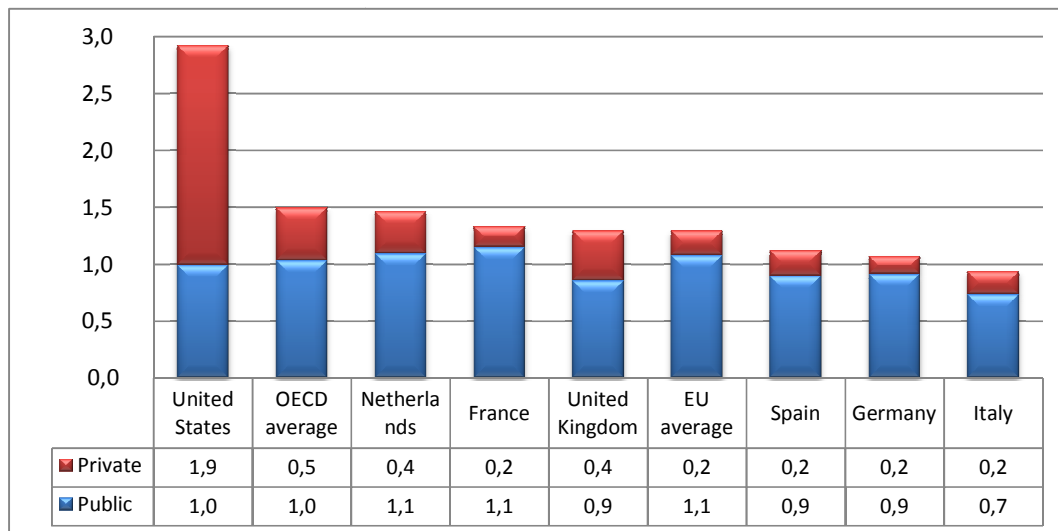
FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

Nella maggior parte dei paesi Ocse, le istituzioni di istruzione superiore sono pubbliche. Le risorse investite in Italia nella formazione universitaria sono per quasi l'80% pubbliche; negli Stati Uniti la spesa pubblica costituisce quasi il 35% del totale. La spesa per l'istruzione superiore dipende sia dalla domanda (più elevato è il tasso di iscrizione, maggiori saranno le risorse finanziarie necessarie) sia da un'offerta ampia e articolata in termini di strutture, corsi e docenti.

Se osserviamo la Figura 21 – che mostra la distribuzione del finanziamento alle università tra fonti pubbliche e fonti private – possiamo affermare che in quasi tutti i paesi europei la percentuale di spesa privata – che comprende la contribuzione degli studenti – è bassa se confrontata in modo particolare con quella degli Stati Uniti. Ciò corrisponde a due diverse concezioni dell'istruzione superiore: quella europea ne privilegia l'aspetto di “servizio sociale”, e vede perciò il sistema pubblico come principale finanziatore; in quella statunitense (ma anche di altri paesi OCSE non

europei: Giappone, Australia, Canada, ecc.) ha invece uguale importanza il coinvolgimento e pertanto la contribuzione dei privati (famiglie, studenti, fondazioni e imprese). Si tratta proprio dei paesi nei quali è maggiore il peso delle istituzioni private all'interno dell'istruzione terziaria.

Figura 21 – Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria in percentuale rispetto al PIL (2006)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

Tuttavia, nella comparazione del finanziamento agli atenei non ci si arresta a un livello così aggregato come la spesa in rapporto al PIL. La partecipazione degli studenti al livello terziario può infatti differire tra paese e paese: in questo senso una minore spesa a livello aggregato potrebbe benissimo tradursi in maggiori finanziamenti se teniamo conto del numero di studenti e quindi pesiamo le diverse percentuali (Tabella 15). Pur con questa correzione, il risultato resta comunque sostanzialmente identico: l'Italia spende meno di tutti i paesi considerati ma anche della media sia dei paesi europei che di tutti i paesi OECD.

Tabella 15 – Spesa annua per istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno (PPP \$ USA) (2006)

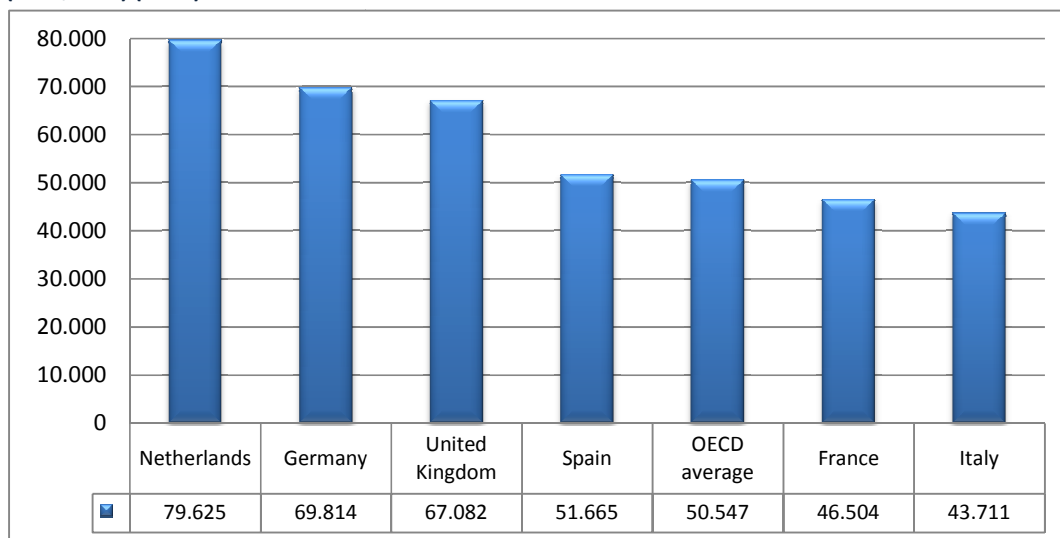
| United States | United Kingdom | Netherlands | Germany | OECD average | France | EU19 average | Spain | Italy |
|---------------|----------------|-------------|---------|--------------|--------|--------------|--------|-------|
| 25.109 | 15.447 | 15.196 | 13.016 | 12.336 | 11.568 | 11.520 | 11.087 | 8.725 |

FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

Infine, anche considerando la spesa cumulata per istruzione terziaria per studente nel corso della carriera (Figura 22), la spesa italiana resta comunque la più bassa. Se nel confronto con la Francia la differenza è pari al 6%, nel caso di Germania e Olanda il *gap* diventa imbarazzante (rispettivamente 60% e 82%). Insomma, sembrerebbe proprio che qualunque sia l'indicatore preso in considerazione, la spesa per istruzione terziaria sia in Italia comparativamente bassa, anzi molto più bassa che nel resto d'Europa.

Tale indicatore consente di superare un limite rispetto all'indicatore precedente: la spesa annua per studente non tiene conto della durata media degli studi. Paesi in cui la durata è maggiore, sostengono un costo per studente laureato comparativamente maggiore. Ad esempio, Olanda e Regno Unito hanno livelli di spesa annua per studente molto simili (rispettivamente 15.196 e 15.447 dollari nel 2006); tuttavia – a causa della forte differenza nella durata media degli studi (5,2 anni in Olanda contro i 4,3 nel Regno Unito) – la spesa cumulata per studente è molto più elevata nel primo dei due paesi (79.625 dollari contro i 67.082 dollari del Regno Unito).

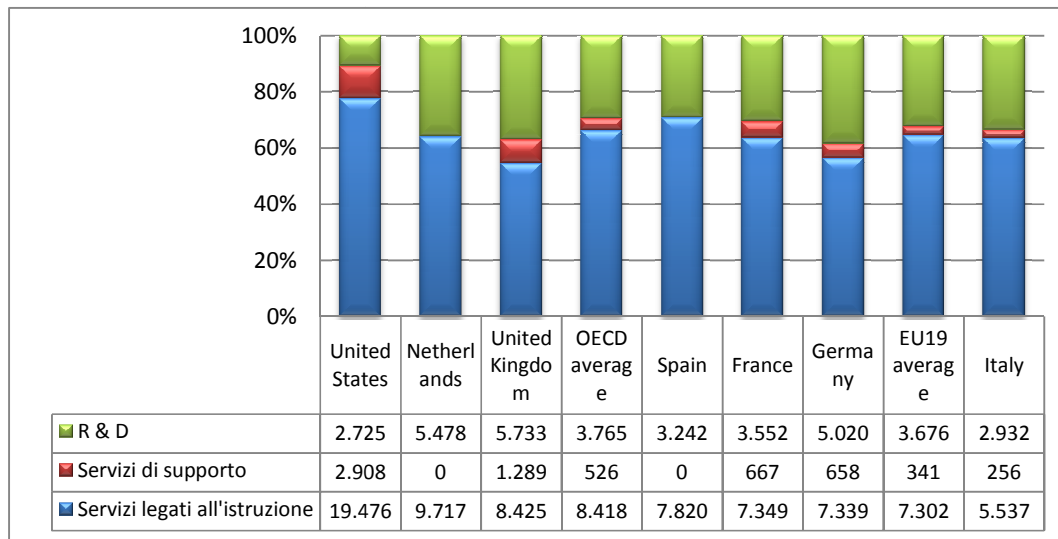
Figura 22 – Spesa per istruzione terziaria per studente, cumulata sulla durata media di permanenza (PPP \$ USA) (2006)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

La Figura 23, ci consente invece di capire meglio come tale spesa annua è distribuita tra le diverse tipologie di servizi offerti dall'università.

Figura 23 – Spesa annua per istruzione terziaria per studente equivalente a tempo pieno, per tipologia di servizio (PPP \$ USA) (2006)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

Nelle statistiche Ocse, infatti, la spesa per l'istruzione terziaria viene ripartita in spesa per servizi educativi, per i sussidi e i servizi agli studenti e alle famiglie e spesa per la ricerca. In tutti i paesi dell'area Ocse, la maggior parte delle risorse sono assorbite dai servizi strettamente educativi, tra i quali ha peso prevalente la spesa per il personale, docente e non. In media, la spesa per servizi didattici assorbe circa il 60% della spesa totale (quasi l'80% negli Stati Uniti). Sono pochi i paesi che destinano parte della spesa ai servizi ausiliari per studenti e famiglie (pasti, trasporto, offerta di posti letto). La restante parte è soprattutto impiegata per il finanziamento della ricerca. Questa componente varia notevolmente: si va dal 29% di spesa per R&S della Spagna al 39% della Germania. L'Olanda assieme al Regno Unito e alla Germania sono i paesi che maggiormente si distinguono per quota percentuale di spesa destinata alla R&S, più del triplo di quella statunitense.

La diversa entità di tali quote tra paesi risiede principalmente nella differente rilevanza del mondo accademico nel settore della ricerca e dunque sulla differente proporzione di attività di ricerca svolta a livello universitario rispetto al totale nazionale. Di conseguenza, questo dato di spesa rappresenta un indicatore di input importante per la valutazione dell'efficienza del sistema della ricerca universitaria nel suo complesso.

Abbiamo dunque visto che in Italia la spesa pubblica destinata all'università è modesta in termini comparati. Sappiamo però che, se passiamo dal finanziamento a livello nazionale ai fondi concretamente a disposizione dei singoli atenei, dobbiamo includere alcune altre voci tra le entrate. Innanzitutto ci sono le tasse universitarie pagate dagli studenti o dalle loro famiglie.

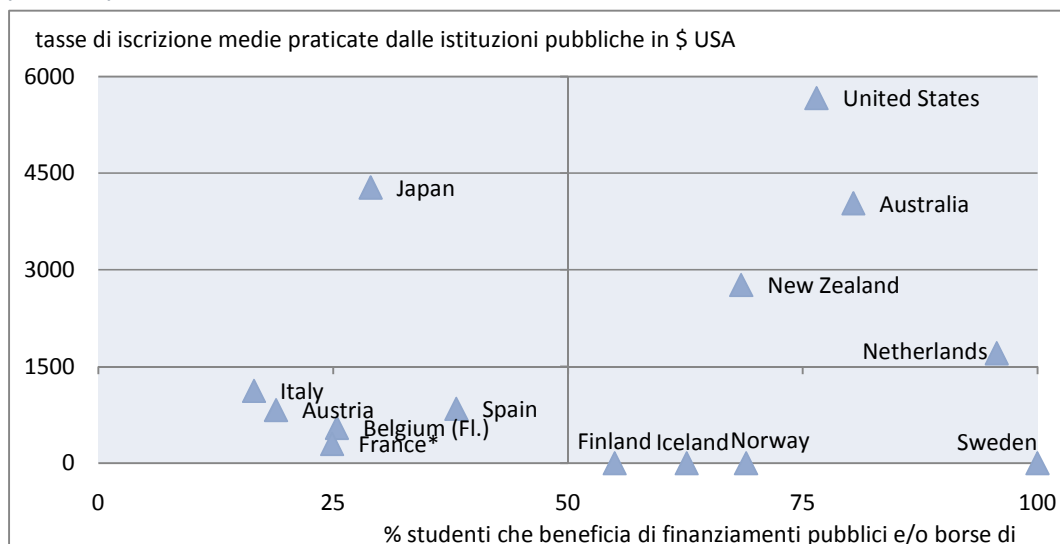
Tuttavia, come ci mostra la Figura 24, non possiamo però pensare che queste riescano di per se stesse a sopperire alla mancanza di fondi. Prima di tutto perché nel nostro paese le tasse universitarie sono già piuttosto alte se paragonate a quelle di altri sistemi di istruzione superiore: in Francia, Spagna e Germania (almeno in alcuni *länder*), ad esempio, se ne pagano meno o non se ne pagano affatto. Inoltre, nei paesi in cui queste sono più alte (Stati Uniti, Regno Unito e Olanda) esistono un insieme di politiche per il diritto allo studio che rende il confronto poco significativo. Per fare un esempio, in Olanda (dove si pagano tasse relativamente elevate) tutti gli studenti che vivono da soli ricevono dallo Stato una borsa di studio di 250 euro mensili (89 se vivono in famiglia), a cui nel 30% circa dei casi si aggiungono altre borse a seconda del reddito, oltre alla possibilità aperta a tutti di ricorrere a prestiti a tassi agevolati per coprire le spese associate al fatto di andare all'università (OECD, 2007).

Se da un lato gli Stati Uniti rappresentano il caso più eclatante di elevato livello delle tasse d'iscrizione universitarie – sia nelle università pubbliche che in quelle private – dall'altro occorre anche sottolineare che gli Stati Uniti sono uno dei paesi con il tasso d'istruzione superiore più elevato al mondo. Questo avviene anche grazie alla presenza di un'ampia rosa di sostanziosi aiuti finanziari per studenti meritevoli e bisognosi, di provenienza sia pubblica (cioè governo federale e statale) che privata (soprattutto da parte delle università stesse, ma anche fondazioni filantropiche). Globalmente, questi aiuti coprono circa l'80% dell'ammontare totale delle tasse d'iscrizione (escluse, in questo caso, le spese di vitto e alloggio). Gli aiuti più importanti sono di due tipi: borse e premi di studio e "prestiti d'onore" a tassi agevolati, contratti dagli studenti stessi o dai loro genitori. In questo modo si realizza un meccanismo di redistribuzione del reddito che favorisce l'accesso all'istruzione superiore e quindi la mobilità sociale, scaricando parte dei costi sui ceti più abbienti, contrariamente a quanto avviene nel

nostro paese dove la politica di sostegno finanziario al diritto allo studio è notoriamente molto carente (Marrucci, 2004).

Quindi, se è certamente vero che le tasse non coprono che una piccola parte dei costi sostenuti dagli atenei, è altrettanto vero che in un'ottica di confronto internazionale non è su di esse che si può ragionevolmente fare affidamento per aumentare gli scarsi fondi di provenienza pubblica.

Figura 24 – Relazione tra le tasse di iscrizione medie (PPP \$ USA) praticate dalle istituzioni pubbliche e la percentuale di studenti a tempo pieno che beneficia di finanziamenti pubblici e/o borse di studio (ISCED 5A) A.A. 2006/2007



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

* le tasse universitarie delle università pubbliche variano tra 176 e 1173 \$ USA

Osserviamo ora le statistiche riguardanti la distribuzione dei livelli retributivi a seconda del titolo di studio, concentrando l'attenzione sui laureati e i diplomati. Risulta infatti interessante capire se vi siano differenze tra i paesi europei riguardo ai vantaggi retributivi legati al titolo di studio conseguito. Molto spesso sentiamo dire che, nel nostro paese, il rendimento salariale di una laurea non varia rispetto a quello di un diploma a causa di una svalutazione del valore dei titoli di studio nel nostro paese (si veda in proposito il Paragrafo 1.3).

Tabella 16 – Distribuzione dei livelli retributivi della popolazione tra i 25 e i 64 anni a seconda del livello di studio: diplomati e laureati – ISCED 5A e 6 – (2007 o ultimo anno disponibile)

| Livello di studio: diplomati e laureati - ISCED 3A e 3B (2007 è l'ultimo anno disponibile) | | | | | | | |
|--|------------------|------------------|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|---|-------------------------|
| Paese | anno riferimento | titolo di studio | salario ≤ alla metà del VM* | salario > alla metà del VM e ≤ al VM | salario > al VM e ≤ 1,5 volte il VM | salario > 1,5 volte il VM e ≤ 2 volte il VM | salario > 2 volte il VM |
| France | 2007 | diplomati | 9,9 | 45,4 | 30,3 | 9,3 | 5,1 |
| | | laureati | 5,7 | 18,1 | 30,8 | 18,4 | 27,0 |
| Germany | 2007 | diplomati | 24,4 | 34,2 | 29,5 | 7,6 | 4,4 |
| | | laureati | 11,9 | 17,2 | 26,4 | 18,4 | 26,1 |
| Italy | 2006 | diplomati | 9,2 | 34,8 | 32,1 | 11,4 | 12,6 |
| | | laureati | 8,9 | 19,2 | 31,2 | 13,4 | 27,3 |
| Netherlands | 2006 | diplomati | 25,5 | 29,8 | 28,8 | 10,6 | 5,3 |
| | | laureati | 14,2 | 19,2 | 25,9 | 19,4 | 21,3 |
| Spain | 2004 | diplomati | 9,3 | 42,6 | 31,6 | 10,2 | 6,3 |
| | | laureati | 3,3 | 22,8 | 33,2 | 19,9 | 20,7 |
| United Kingdom | 2007 | diplomati | 17,8 | 34,1 | 26,8 | 12,4 | 8,8 |
| | | laureati | 5,6 | 13,6 | 21,9 | 24,6 | 34,4 |
| United States | 2007 | diplomati | 22,7 | 38,5 | 21,8 | 9,5 | 7,5 |
| | | laureati | 10,8 | 19,7 | 23,4 | 16,9 | 29,1 |
| OECD average | | diplomati | 14,9 | 38,5 | 29,1 | 10,2 | 7,3 |
| | | laureati | 7,9 | 17,4 | 29,2 | 19,6 | 25,9 |

FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

*VM – Valore Mediano

La Tabella 16 mostra che, in tutti i paesi considerati, la percentuale di laureati con una retribuzione minore al valore mediano (per i quali quindi conseguire una laurea non si è tradotto in un vantaggio economico) si aggira attorno al 24-30%, a eccezione dell'Olanda che raggiunge un tasso superiore al 33% e al Regno Unito che viceversa mostra un valore inferiore al 20%.

Molto maggiore è invece la percentuale di diplomati per i quali il conseguimento del diploma non ha comportato un vantaggio retributivo: Italia, Spagna e Regno Unito registrano una percentuale inferiore alla media dei paesi OECD, mentre Francia, Germania e Olanda mostrano un tasso decisamente superiore.

Per converso, oltre il 70% (a eccezione dell'Olanda, 67%) dei laureati percepisce una retribuzione più elevata del valore mediano, mentre la percentuale di diplomati oscilla intorno al 46% (il 56% in Italia). Possiamo quindi concludere che il “premio” in termini economici del conseguimento di una laurea è consistente ovunque e che il caso italiano non risulta affatto anomalo da questo punto di vista.

8.5. La ricerca

La ricerca gioca un ruolo di primaria importanza nella dinamica della “società della conoscenza”. A tal proposito, numerosi paesi hanno da tempo inserito anche la ricerca universitaria nei programmi di sviluppo economico e sociale, riconoscendole un compito primario nella diffusione di nuove conoscenze e nello sviluppo di metodi e tecnologie innovative. La concreta dimostrazione del riconoscimento, o meno, di questa priorità è peraltro fornita dall’effettivo ammontare complessivo della spesa per ricerca e sviluppo (R&S) investita in ogni paese. Come emerge dalla Tabella 17 l’investimento in oggetto mostra – in tutti i paesi considerati – una costante crescita negli ultimi anni.

Tabella 17 – Spesa complessiva per R&S in milioni di euro (2000, 2004 e 2008)

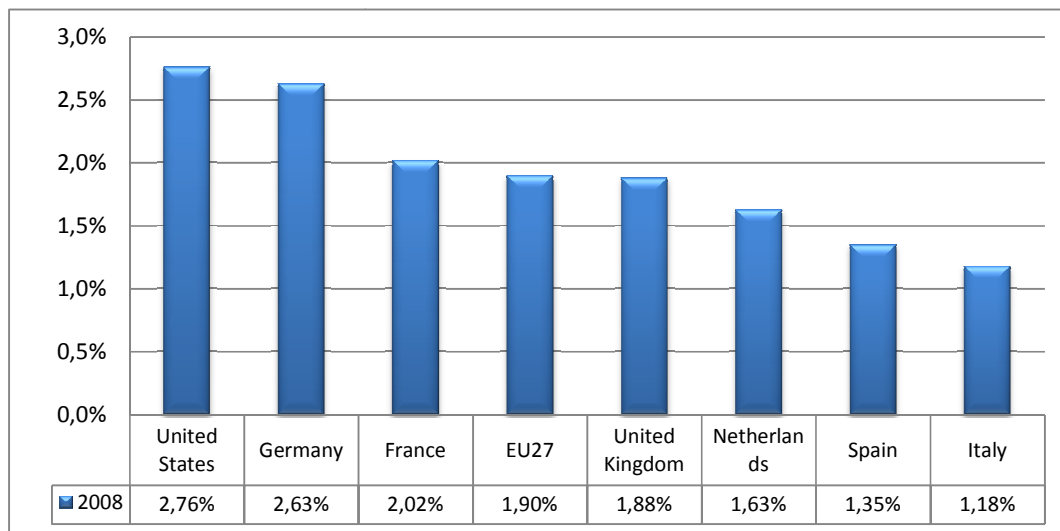
| PAESE | ANNO | | |
|----------------|---------|---------|---------|
| | 2000 | 2004 | 2008 |
| Netherlands | 7.627 | 8.875 | 9.686 |
| Spain | 5.719 | 8.946 | 14.701 |
| Italy | 12.460 | 15.253 | 18.587 |
| United Kingdom | 29.071 | 29.835 | 34.144 |
| France | 30.954 | 35.693 | 39.423 |
| Germany | 50.619 | 54.967 | 65.622 |
| EU27 | 170.537 | 193.404 | 237.001 |
| United States | 290.300 | 241.286 | 270.660 |

FONTE: elaborazione propria su database Eurostat “*Science, technology and innovation*”

Nel 2008 la spesa totale per R&S – risultante dalla somma della spesa per R&S sostenuta da imprese, istituzioni pubbliche, istituzioni non-*profit* e università – nel nostro paese è pari a 18.587 milioni di euro con una incidenza percentuale sul PIL dell’1,18 % (Figura 25).

La Germania è l’unico paese che si avvicina agli Stati Uniti come percentuale di investimento in ricerca, ciò grazie alle recenti politiche finalizzate a incentivare e premiare la ricerca accademica di eccellenza con finanziamenti pubblici non ordinari.

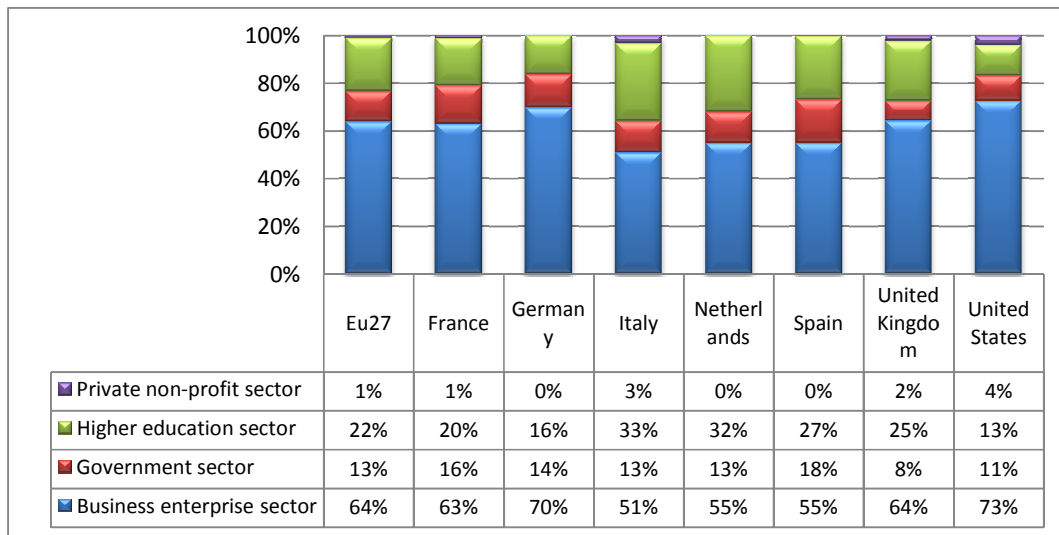
Figura 25 – Spesa complessiva per R&S in percentuale rispetto al PIL (2008)



FONTE: elaborazione propria su database Eurostat "Science, technology and innovation"

La Figura 26 illustra la ripartizione stimata della spesa per ricerca che si effettua in quattro grandi aree: sistema delle università, enti pubblici di ricerca, sistema delle imprese, e infine, settore privato non-*profit*. Come si vede l'Italia e l'Olanda sono i paesi che mostrano una più elevata percentuale di ricerca effettuata dalle università; mentre in paesi quali Stati Uniti, Francia e Germania il ruolo della ricerca universitaria appare più limitato. Per converso, in questi ultimi paesi e nel Regno Unito, la percentuale di ricerca realizzata nelle imprese si aggira intorno al 63-73%, mentre in Italia, Spagna e Francia non supera il 55%.

Figura 26 – Ripartizione delle spese di R&S tra università, enti pubblici di ricerca, sistema delle imprese e settore privato non-profit (2008)

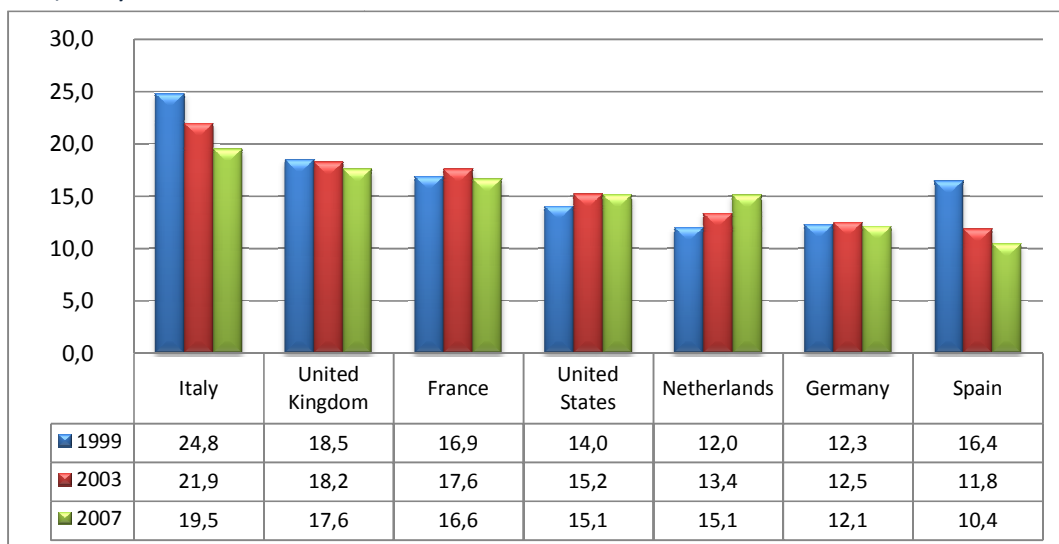


FONTE: elaborazione propria su database Eurostat "Science, technology and innovation"

8.6. I docenti

Se pensiamo ai due compiti tradizionalmente propri dell'università – didattica e ricerca – ci rimane ancora da capire quali siano le risorse su cui possono contare gli atenei in termini di personale accademico. La Figura 27 mostra il rapporto numerico tra gli studenti equivalenti a tempo pieno e i docenti per gli anni 1999, 2003 e 2007.

Figura 27 – Rapporto studenti equivalenti a tempo pieno e docenti – totale istruzione terziaria (1999, 2003, 2007)



FONTE: OECD, *Education at a Glance* (2009)

L'Italia è il paese che storicamente detiene il tasso maggiore rispetto agli altri paesi considerati. Se ripensiamo a quanto detto a proposito della spesa, non dovremmo essere stupiti del fatto che in Italia si ritrovi questa situazione: 19,5 studenti per docente. Non dovremmo stupirci perché è piuttosto intuitivo che, se un sistema universitario dedica meno risorse di un altro all'università, questo si traduca anche in un minor numero di docenti – la principale voce di costo di tutti i bilanci universitari – a parità di iscritti.

La Tabella 18 riporta i livelli retributivi mensili mediamente percepiti dai docenti, nei diversi paesi. Complessivamente la situazione dei docenti ordinari italiani non sembra molto diversa da quella dei loro colleghi europei. Se il confronto viene esteso agli Stati Uniti, invece, non ci sono dubbi sul fatto che i baroni italiani sono meno retribuiti dei loro colleghi americani.

Tabella 18 – Stipendi lordi mensili medi (€) per categoria di docente accademico

| Paese | Post-doc | Junior Lecturer Assistant Professor | Senior Lecturer Associate Professor | Full Professor |
|---------------------------|----------|--|--|----------------|
| France ⁺⁺ | 2.500 | -- | 3.000 | 4.500 |
| Germany ⁺⁺ | -- | 3.277 | 3.744 | 4.546 |
| Italy ^{**} | 1.500 | 2.500 | 4.000 | 5.500 |
| Netherlands ^{**} | -- | 3.974 | 5.541 | 6.544 |
| Spain [*] | 1.584 | 2.250 | 2.750 | 3.584 |
| UK ⁺⁺ | 3.813 | 4.766 | 5.842 | 6.353 |
| USA ⁺ | 3.708 | 4.820 | 5.785 | 8.529 |

FONTE: *European University Institute – Academic Careers Observatory*

* 2003 - ** 2004 - + 2006 - ++ 2007

Tornando al confronto tra Italia e paesi europei riportato in Tabella 18, osserviamo che sia i salari delle posizioni iniziali – con cui inizia la carriera dei giovani studiosi – che il salario da ricercatore – la prima posizione a tempo indeterminato – in Italia sono tra i più bassi in Europa, insieme a quelli spagnoli. È vero che in Italia esiste un sistema di scatti di anzianità che fanno crescere il salario in modo automatico, ma questa è una caratteristica del lavoro nelle pubbliche amministrazioni europee. Il problema italiano è che agli scatti non corrisponde alcuna valutazione reale della prestazione, sia delle attività di didattica che di ricerca. In realtà esistono le procedure di conferma, per cui chi acquisisce la posizione in ciascuna delle tre fasce dopo tre anni viene giudicato da una commissione di studiosi *senior* dello stesso settore disciplinare, ma è noto che i

casi di mancata conferma sono una percentuale così irrisoria che nessuno si è mai preso la briga di calcolarla.

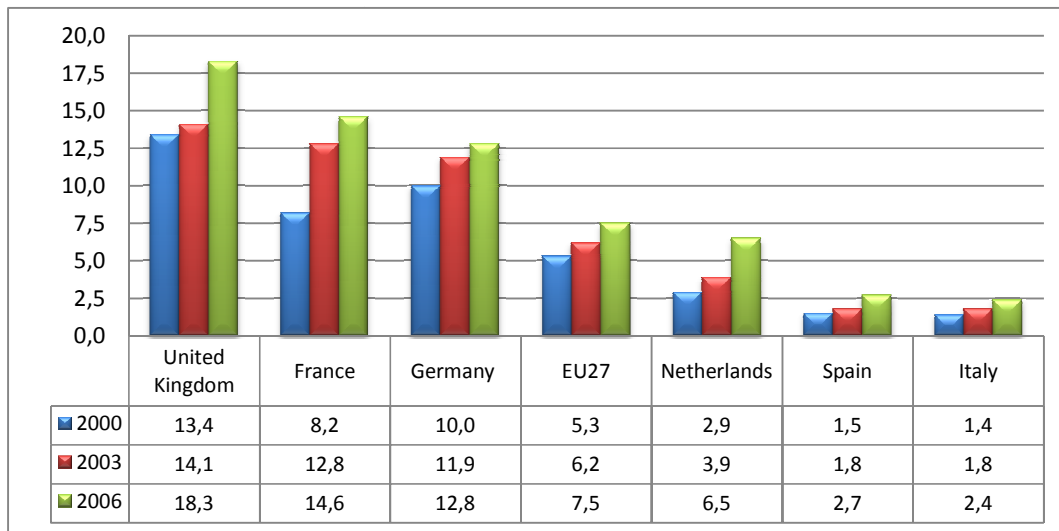
8.7. La mobilità

Un tema di sempre maggiore interesse è costituito dalla mobilità studentesca tra paesi diversi e, all'interno del paese, tra le diverse regioni.

Relativamente alla presenza di studenti stranieri, la posizione dell'Italia è molto debole (Figura 28). Ciò causa particolare preoccupazione, poiché, pur considerando il fatto che all'indice contribuiscono anche i residenti non ancora in possesso della cittadinanza, esso può rappresentare in qualche misura l'attrattività del sistema formativo superiore di un paese. Tuttavia, va tenuto presente che l'attrattività delle università spesso dipende anche dal fatto che esse appartengono a paesi di lingua inglese o che in esse è stata predisposta una specifica offerta – nel nostro paese pressoché inesistente – di corsi di studio in tale lingua. A ciò si aggiunge la caratteristica piuttosto provinciale del nostro sistema universitario, dimostrata anche dalla scarsa mobilità degli studenti fra le regioni: mediamente, circa 8 studenti su 10 si iscrivono al primo anno in un ateneo della regione di origine³³.

³³ Il dato è riferito all'anno accademico 2005/2006 (<http://nuclei.cnvsu.it/200711111101IMMF/provenienze.html>).

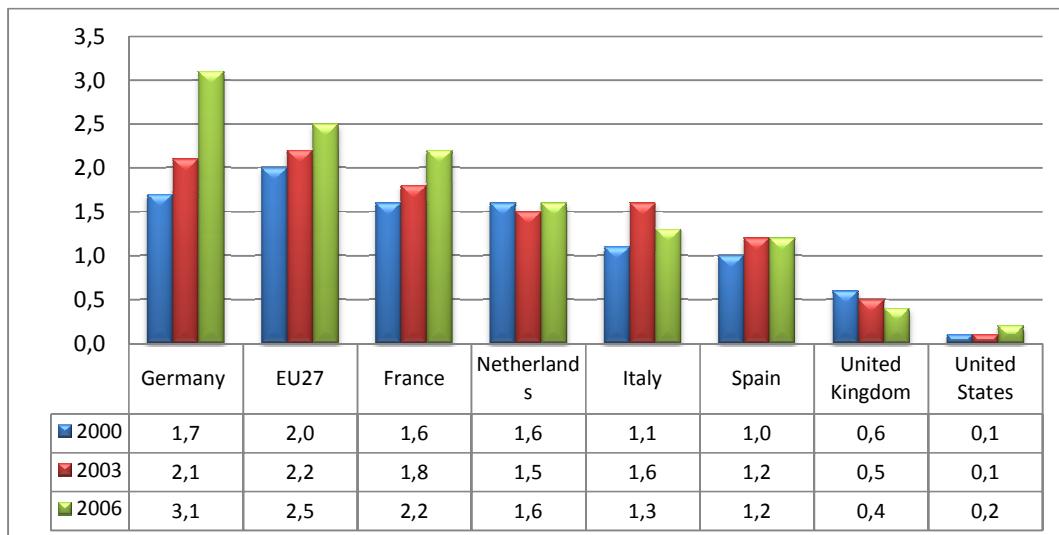
Figura 28 – Percentuale di studenti stranieri (*incoming*) presenti nel paese sul totale degli studenti (ISCED 5A-6)



FONTE: database Eurostat "Education and training"

Secondo Eurostat – con riferimento al 2006 – il numero degli stranieri che si iscrivono a una università italiana è pari al 2,4% (Figura 28), mentre quello degli studenti italiani che si iscrivono all'estero è pari all'1,3% (Figura 29).

Figura 29 – Percentuale di studenti che studiano all'estero (*outgoing*) sul totale degli studenti (ISCED 5A-6)

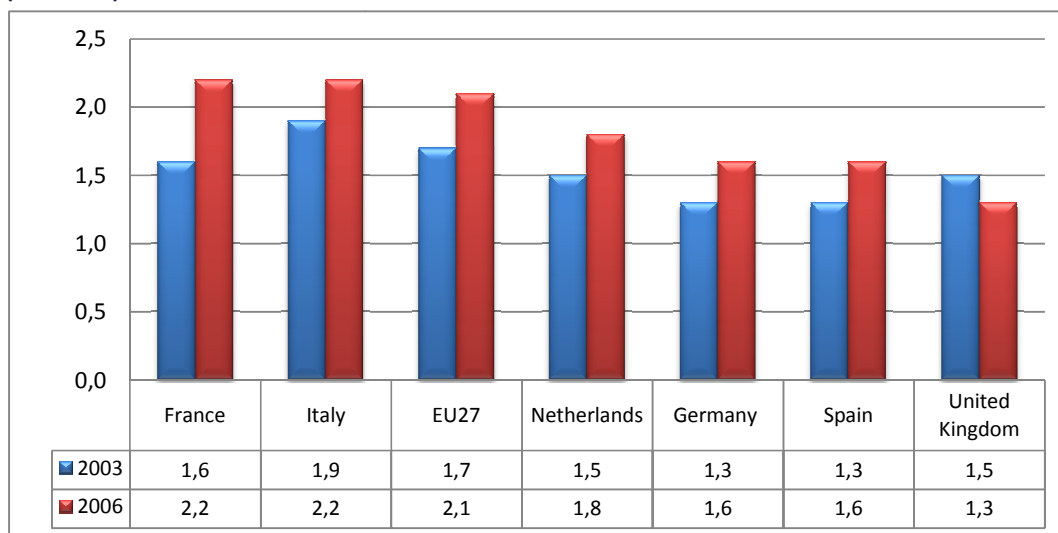


FONTE: database Eurostat "Education and training"

Come evidenziato dall'indagine Eurostudent³⁴, secondo gli studenti italiani intervistati la principale barriera alla mobilità è l'insufficienza dei finanziamenti e l'inadeguatezza della preparazione linguistica. Ciò conseguentemente rappresenta un ostacolo soprattutto per il gruppo degli studenti provenienti da famiglie di ceto medio/basso o con genitori non laureati.

Al contrario, il nostro paese consegue discreti risultati nella mobilità del personale attestandosi sulla media europea dei docenti in ingresso (2,2%). Francia e Italia sono le due destinazioni che ricevono la maggior parte dei flussi di docenti in ingresso.

Figura 30 – Percentuale di docenti *incoming* dall'estero (programma *Erasmus*) sul totale dei docenti (ISCED 5-6)

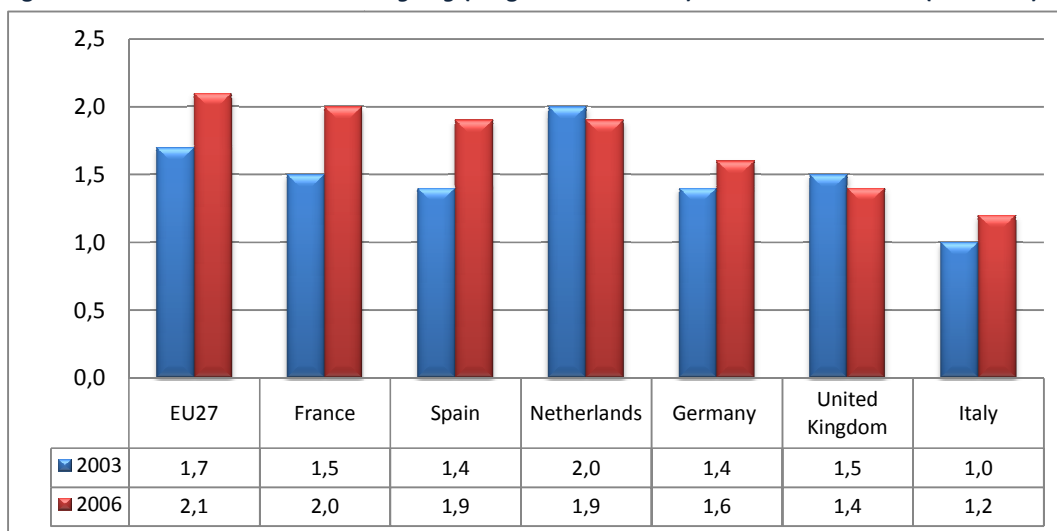


FONTE: database Eurostat "Education and training"

Della popolazione docenti del nostro paese solo l'1,2% ha trascorso nel 2006 un periodo di docenza Erasmus all'estero (Figura 31). Solo in paesi come l'Olanda e il Regno Unito il numero dei docenti ha subito un calo rispetto al 2003.

³⁴ Eurostudent, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, Bielefeld 2008.

Figura 31 – Percentuale di docenti *outgoing* (Programma Erasmus) sul totale dei docenti (ISCED 5-6)



FONTE: database Eurostat "Education and training"

Francia, Spagna e Olanda sono i paesi con il maggior flusso di docenti in uscita mentre, Italia e Francia ricevono più docenti di quanti, in realtà, non ne inviino.

8.8. Considerazioni di sintesi

Confrontando il sistema universitario italiano con quello dei principali paesi sviluppati – con cui necessariamente dobbiamo misurarci e competere – risultano evidenti le differenze e i ritardi. Ciò emerge dal complesso dei dati sintetizzati qui di seguito.

In primo luogo emerge l'unicità e la rigidità dell'offerta formativa terziaria. Fino all'attuazione della riforma dei corsi universitari (anno accademico 2001-2002), la prosecuzione degli studi dopo il diploma scolastico è stata affidata esclusivamente – stante lo scarso successo dei diplomi universitari – ai tradizionali corsi di laurea di tipo A³⁵, a base teorica, lunghi 4-6 anni, a ciclo unico senza alcuna differenziazione o

³⁵ La classificazione internazionale dei programmi di istruzione terziaria (ISCED-97) prevede tre tipi di corsi:

- ✓ Istruzione terziaria di Tipo A (ISCED 5A): comprende i corsi di studio che hanno una adeguata base teorica e che consentono la prosecuzione degli studi e l'accesso a professioni qualificate; la durata minima, per studenti a tempo pieno, è di tre anni, ma essa prevalentemente è di quattro anni o più;
- ✓ Istruzione terziaria di Tipo B (ISCED 5B): i corsi sono di regola più brevi rispetto a quelli di Tipo A e sono centrati su tematiche pratiche e applicative, utili per un immediato ingresso nel mercato del

flessibilità. Invece gli altri paesi offrono differenti titoli “accademici” di tipo A con lunghezze da tre a sei anni, ai quali si aggiunge un’ampia gamma di corsi di tipo B, più brevi (2-3 anni), che rilasciano qualifiche professionali terziarie. Con la recente riforma l’università italiana si è in parte adattata: laurea a tre anni e laurea magistrale a cinque anni. Si tratta sempre di corsi di tipo A, per cui l’università resta sostanzialmente l’unica offerta per l’intero comparto dell’istruzione terziaria, salvo marginali esperienze, avviate nel ‘99, di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).

Secondariamente osserviamo un livello particolarmente basso di diffusione dell’istruzione superiore: anche guardando solo alle generazioni più recenti, la percentuale di laureati sulla popolazione attiva (25-34 anni) (19%) risulta pari a poco meno di due terzi di coloro che hanno un titolo terziario nei paesi UE (31%).

Per quanto concerne l’inadeguatezza strutturale del sistema, osserviamo che la densità delle istituzioni di istruzione superiore rispetto alla popolazione è di gran lunga la più bassa dell’Unione Europea, con l’aggravante di forti squilibri territoriali (tra Centro-Nord e Sud) nonché del sovraffollamento di alcuni atenei storici.

-
- lavoro, anche se possono dare qualche spazio a fondamenti teorici; la durata minima, per studenti a tempo pieno, è di due anni;
- ✓ Advanced research programmes (ISCED 6): sono corsi che portano al conseguimento del titolo di dottore di ricerca (talora indicati come “terzo livello”, se ISCED 5 è articolato su due livelli). I corsi sono orientati a studi avanzati e ad attività di ricerca originale. Nella maggior parte dei paesi hanno una durata di almeno tre anni.

Tabella 19 – Densità delle istituzioni di istruzione superiore per milione di abitanti

| Paese | n° università | n° college | n° politecnici | Totale istituti di istruzione superiore* | Popolazione in milioni di abitanti** | Istituzioni di istruzione superiore per milione di abitanti |
|-------------|---------------|------------|----------------|--|--------------------------------------|---|
| Finland | 27 | 1 | 24 | 52 | 5,26 | 9,90 |
| Belgium | 78 | 20 | 1 | 99 | 10,42 | 9,50 |
| Austria | 40 | 13 | 11 | 64 | 8,21 | 7,79 |
| Ireland | 10 | 16 | 7 | 33 | 4,25 | 7,76 |
| Denmark | 21 | 9 | 3 | 33 | 5,52 | 5,98 |
| France | 91 | 171 | 85 | 347 | 64,06 | 5,42 |
| Sweden | 29 | 8 | 5 | 42 | 9,07 | 4,63 |
| Germany | 110 | 207 | 28 | 345 | 82,28 | 4,19 |
| Greece | 22 | 8 | 10 | 40 | 10,75 | 3,72 |
| UK | 139 | 83 | 0 | 222 | 61,28 | 3,62 |
| Spain | 69 | 63 | 7 | 139 | 40,55 | 3,43 |
| Netherlands | 22 | 35 | 0 | 57 | 16,78 | 3,40 |
| Italy | 70 | 44 | 3 | 117 | 58,09 | 2,01 |

FONTE: elaborazione propria

* <http://www.braintrack.com/country.htm>

** U.S. Census Bureau, International Database, and The World Factbook, 2009.

La spesa complessiva per l'istruzione terziaria rappresenta – nel 2006 – lo 0,9% del PIL contro 1,3% dell'UE e 1,4% dei paesi OCSE: è la più bassa d'Europa.

Dal punto di vista della spesa per la ricerca universitaria osserviamo che la stessa è stimata in 0,33% in rapporto al PIL. Sommando alla stima della spesa per la ricerca universitaria anche quella degli enti pubblici di ricerca, del settore privato non-*profit* e del sistema delle imprese, si raggiunge un valore stimato dell'1,18% del PIL: questo valore complessivo è tra i più bassi d'Europa, dato che per i paesi industrializzati il valore è stimato intorno al 2%.

Vi è poi una scarsa incidenza delle forme di verifica e di valutazione (autovalutazione e valutazione esterna) sia dell'efficacia della didattica che dei risultati della ricerca: i trasferimenti annuali delle risorse dallo Stato agli atenei avvengono prevalentemente in base a criteri "storici", ancora poco influenzati dalle verifiche e valutazioni che pur sono state avviate.

Infine, con riferimento al nostro paese emerge l'insufficienza di politiche per il diritto allo studio atte a realizzare maggiore equità sociale. In particolare, la mancata attivazione dei prestiti d'onore e la scarsità delle residenze universitarie che

dovrebbero favorire la mobilità degli studenti e così alimentare la competizione tra gli atenei. Da notare che fino alla metà degli anni '90 non esistevano misure significative nel campo dello *student aid*, a differenza di quanto già avveniva nei principali paesi europei.

Ciò che emerge da questo quadro è che risulta fondamentale la diffusione tra decisori pubblici, forze sociali e pubblica opinione di una chiara consapevolezza riguardo al “posizionamento” del nostro paese nel contesto internazionale per quanto riguarda l'istruzione superiore: qualunque sia la misura presa a riferimento, a partire dalle risorse finanziarie fino al numero dei laureati, il sistema universitario italiano appare debole e arretrato, in sostanza non ancora “europeo”.

Conclusioni

Negli ultimi anni i sistemi universitari europei – sebbene con tempistiche e modalità diverse nei singoli contesti nazionali – hanno conosciuto profondi e ripetuti cambiamenti strutturali. La spinta riformatrice in atto sta imponendo alle istituzioni accademiche una ridefinizione della propria *mission* e la necessità di gestire in modo appropriato l'autonomia a disposizione divenendo *accountable*, ovvero responsabili, di fronte a tutti i propri *stakeholder*. Le riforme sono sostanzialmente orientate a cambiare il modo di operare delle istituzioni di istruzione superiore: dalla *governance* del sistema – con l'introduzione dell'autonomia in quei sistemi tradizionalmente centralizzati – a quella istituzionale, attraverso una maggior verticalizzazione e managerializzazione degli organi di governo delle istituzioni.

Anche se per la maggior parte dei paesi europei le autorità pubbliche nazionali mantengono un ruolo centrale nel controllo e nel coordinamento dell'istruzione superiore, negli ultimi anni si è verificato un progressivo spostamento da uno stretto controllo statale verso un orientamento e un monitoraggio esercitati da diversi attori esterni. Allo stesso tempo la *governance* interna degli istituti – tradizionalmente esercitata dalla comunità accademica – si è evoluta verso modelli più manageriali.

Il presente disegno di ricerca si prefiggeva come obiettivo quello di verificare se il grado di autonomia di cui godono le università rispetto al potere politico, le modalità di composizione degli organi collegiali che le governano nonché i meccanismi di competizione che si instaurano tra le stesse, fossero potenzialmente in grado di esercitare influenze rispetto alle *performance* accademiche conseguite, misurate in termini di visibilità e prestigio nei principali *ranking* internazionali delle università.

Dal punto di vista metodologico è stato adottato un approccio di tipo empirico di carattere esplorativo utilizzando come metodo di ricerca l'analisi comparativa di casi di studio. Attraverso tale studio ci si è proposti di pervenire a una conoscenza di tipo "qualitativo" – finalizzata a una prima interpretazione dei fenomeni sociali oggetto di studio – e alla costruzione di un primo modello teorico nella forma sistemica di proposizioni e ipotesi da verificare poi – mediante successivi sviluppi della ricerca – su campioni statistici.

In particolare, dopo aver esaminato gli aspetti del processo evolutivo del settore universitario, le principali caratteristiche della *governance* universitaria e dei modelli di *governance* adottati dalle università nello scenario internazionale, sono state analizzate le peculiarità delle classifiche delle università con particolare approfondimento dei principali *ranking* internazionali: l’*“Academic Ranking of World Universities”* promosso dal *The Institute of Higher Education* della *Shanghai Jiao Tong University* e il *“World University Rankings”* promosso dal *Times Higher Education Supplement*. Entrambi sono stati utilizzati sia come strumento per la misurazione delle *performance* accademiche delle università ma soprattutto, quale strumento per determinare la selezione dei paesi i cui sistemi di istruzione superiore sono stati oggetto di studio.

Da un punto di vista operativo, la selezione in esame è frutto dei seguenti processi: attribuzione di un peso – variabile in funzione della posizione conquistata nella Top 200 del 2010 – a ciascuna università; raggruppamento delle università per paese di appartenenza; redazione di una graduatoria (decrescente) dei paesi utilizzando come indicatore la sommatoria dei pesi attribuiti alle università. Successivamente, per ciascun modello di *governance* delle università il caso di studio è rappresentato dal paese che presenta il maggior punteggio nella graduatoria sopracitata: gli Stati Uniti (unico paese del modello statunitense), il Regno Unito per il modello *governance* delle università di tipo anglosassone, la Germania per il modello di europeo-tradizionale e l’Olanda per i paesi in via di transizione dal modello europeo-tradizionale verso quello anglosassone. Inoltre, a questi quattro paesi corrispondenti ai quattro modelli di *governance* delle università presenti nel panorama internazionale, si è scelto di aggiungere l’Italia al fine di investigare e comprendere meglio le ragioni del ritardo che grava sul nostro paese rispetto ai principali paesi con i quali si trova a competere.

Le variabili considerate nell’analisi dei sistemi di istruzione superiore di ogni paese selezionato sono riconducibili a tre macroaree. In primo luogo, si è analizzato il grado di dipendenza/autonomia dell’università rispetto al potere politico e quindi il modo in cui sono prese le decisioni a livello nazionale riferite all’intero sistema universitario del paese (*governance* di sistema). In secondo luogo, si è investigato sulle modalità di

composizione degli organi collegiali che le governano e conseguentemente il modo con il quale si attua il conferimento del potere decisionale nell'ambito della struttura di governo interna al singolo ateneo (*governance* istituzionale). Infine, sono stati esaminati i principali aspetti che influenzano la competizione tra le università, quali: le loro modalità di finanziamento e le politiche di reclutamento, retribuzione e carriera del personale accademico.

Dall'analisi dei *ranking* internazionali emerge che nel panorama internazionale con riferimento alla qualità dei sistemi universitari alcuni paesi stanno nettamente in cima alle classifiche. È il caso degli Stati Uniti e del Regno Unito, ma anche di alcuni paesi del nord Europa, come Olanda e Svizzera. Italia e Spagna occupano in genere le posizioni di coda tra i paesi più sviluppati.

Dall'analisi dei casi condotta nel presente studio sembra emergere che le *performance* delle università sono migliori nei paesi maggiormente autonomi e che operano in ambienti caratterizzati da una elevata concorrenza. Ciò è dimostrato anche da alcuni recenti studi (Aghion *et al.*, 2007, 2008, 2010).

È evidente che non serve lasciare maggiore autonomia alle università in un ambiente non disciplinato da concorrenza per il conseguimento di fondi di ricerca, per la selezione del personale e per la possibilità di attrarre i migliori studenti. Senza concorrenza, l'autonomia verrebbe utilizzata per perseguire scopi diversi da quelli della buona ricerca e didattica. Così come non vale nemmeno la pena promuovere la concorrenza tra università se esse non hanno anche autonomia sufficiente per adottare le forme organizzative ritenute più efficienti e innovative.

Se osserviamo i principali meccanismi che permettono l'autoregolazione e l'evoluzione del sistema universitario statunitense constatiamo che: (i) c'è una forte competizione di stampo concorrenziale tra le università e i *college* per acquisire i migliori studenti, i migliori docenti e la maggior quota di finanziamento per la ricerca e per lo sviluppo dell'università; (ii) questa competizione avviene nel quadro di una marcata diversificazione sia della qualità dell'istruzione impartita che della missione dei vari istituti, in modo tale che vengano "riempiti" efficacemente tutti gli spazi creati dalla domanda formativa che proviene dalla società; (iii) l'accreditamento dei titoli di studio

e degli istituti universitari – che sostituisce integralmente il valore legale del titolo di studio tipico di molti paesi europei – costringe le università a misurarsi periodicamente con *standard* qualitativi nazionali di riferimento, *standard* che tra l'altro non sono statici ma evolvono a loro volta costantemente; (iv) la trasparenza e la diffusione dell'informazione sulla qualità dei vari istituti viene anche trainata dalla pratica tipicamente anglosassone dei *ranking*, cioè di stilare classifiche delle università e dei *college* sulla base di vari criteri valutativi, classifiche che a loro volta influenzano il prestigio degli istituti e il valore di mercato dei titoli di studio da essi conferiti. Questi meccanismi in ultima analisi creano incentivi ai comportamenti virtuosi degli atenei più dinamici e vitali e penalizzano la degenerazione qualitativa a cui inevitabilmente altri istituti finiscono con l'andare incontro.

La competizione favorisce innanzitutto lo svilupparsi di una diversificazione di *mission*, ossia il fatto che esistano università che puntano a determinate “nicchie di mercato”, all'interno delle quali cercano di eccellere. Dovremmo riflettere anche in Italia sull'opportunità o meno di mantenere la nostra totale uguaglianza formale degli atenei, che non corrisponde, tra l'altro, a una uguaglianza sostanziale. L'omogeneità forzata del sistema infatti, oltre a rimuovere lo stimolo della competizione, impedisce un uso ottimale delle risorse umane e finanziarie. Ad esempio, la migliore ricerca e alta formazione accademica richiedono una elevata concentrazione di risorse e di menti brillanti, sia docenti che studenti. Ma anche la didattica di primo livello (per le lauree triennali) richiederebbe per essere pienamente efficace di avere classi di studenti non troppo eterogenee per abilità e quindi la possibilità per le università di selezionare i propri studenti autonomamente e di competere con le altre università per attrarre quelli migliori. Anche gli studenti meno bravi beneficerebbero di una maggiore differenziazione delle università perché potrebbero frequentare corsi di livello adeguato per loro.

Per quanto concerne invece l'influenza sulla *performance* esercitata dalla presenza di *stakeholder* esterni negli organi collegiali di governo interno all'università, non esistono al momento studi che dimostrano tale relazione. Tuttavia, è possibile ipotizzare che le differenti *performance* tra i diversi paesi sia spiegata anche dai sistemi

di *governance* istituzionale delle università. Basti pensare al ruolo determinante e incisivo svolto dalle componenti esterne al mondo universitario nei sistemi di governo delle università anglosassoni e del nord Europa, contro il governo spesso troppo autoreferenziale delle università dell'Europa continentale. La contemporanea presenza negli organi collegiali di membri interni ed esterni potrebbe esercitare un'influenza sulla lungimiranza delle politiche di sviluppo, sul coinvolgimento e il sostegno del territorio all'università, sul peso assegnato alla ricerca e alla meritocrazia.

In generale, il rimedio all'attuale insoddisfazione per l'effettiva realizzazione dell'autonomia universitaria non può essere né il governo oligarchico dei professori-baroni, né il governo centralizzato del Ministero. Infatti, se tali modelli potevano essere considerati funzionali a un sistema universitario pressoché statico e di ridotte dimensioni, gli stessi si rivelerebbero largamente inefficaci in un sistema universitario divenuto assai dinamico, di crescenti dimensioni e con compiti strategici di sviluppo. Né, d'altro canto, è possibile coltivare l'idea di un sistema di governo che si trovi all'estremo opposto, ossia che faccia discendere tutte le decisioni da persone esterne all'università oppure da *manager* professionisti, senza alcuna interazione con i docenti dell'ateneo. Ciò non costituirebbe una soluzione migliore, perché darebbe luogo ad altri problemi. L'ideale è raggiungere un giusto equilibrio. La situazione degli Stati Uniti sembrerebbe essere quella di un sostanziale equilibrio tra il potere dei docenti, che si esprime nei dipartimenti e nel senato accademico, e l'influenza esterna, rappresentata dal *board of trustee* e dalla catena di potere che da esso discende (cioè il *president*, il *provost*, e i *dean*). A bilanciare la situazione contribuisce anche il fatto che il *president* (almeno originariamente), il *provost* e i *dean* sono tutti docenti, spesso nominati all'interno dell'ateneo, anche se scelti dal board.

Infine, occorre comunque prendere atto che, all'interno di un contesto che si caratterizza come estremamente complesso e dinamico, il processo di transizione verso un modello considerato "virtuoso" non può essere considerato una procedura da realizzare *una tantum* o in modo meccanico, ma un necessario e continuo adattamento di ciascuna istituzione accademica alle esigenze di una struttura organizzativa in perenne evoluzione.

Riferimenti bibliografici

- AGHION P., DEWATRIPONT M., HOXBY C., MAS-COLELL A., SAPIR A. (2007), *Why reform European universities*, Bruegel Policy Brief.
- AGHION P., DEWATRIPONT M., HOXBY C., MAS-COLELL A., SAPIR A. (2008), *Higher aspiration: an agenda for reforming European universities*, Bruegel Blueprint 5.
- AGHION P., DEWATRIPONT M., HOXBY C., MAS-COLELL A., SAPIR A. (2010), "The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US", *Economic Policy*, Vol. 25, 61, pp. 7-59.
- AIROLDI G., FORESTIERI G. (a cura di), (1998), *Corporate governance, analisi e prospettive del caso italiano*, ETAS, Milano.
- ASSOCIAZIONE TreeLLLe (2003), *Università italiana, università europea?*, Quaderno 3, Genova: TreeLLLe.
- AUCCOIN P. (1995), *The New public management Canada in comparative perspective*, Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- BALDI S. (1995), "Prestige determinants of first academic job for new sociology Ph.D.s 1985-1992", *The Sociological Quarterly*, 36, 4, pp. 777-789.
- BARNABÈ F. (2003), *La managerializzazione dell'università italiana: le potenzialità della System Dynamics*, Padova: Cedam.
- BARRO R., SALA-I-MARTIN X. (1995), *Economic Growth*, Mc Graw – Hill
- BARRY J., CHANDLER J., CLARK H. (2001), "Between the ivory tower and the academic assembly line", *Journal of Management Studies*, 38, 1, pp. 87-101.
- BARTLETT W., LE GRAND J (1993), *Quasi market and Social Policy*, The MacMillan Press, London.
- BARTZ O. (2007), *Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957-2007*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- BARZELAY M. (1999), "How to argue about the new public management", *International Public Management Journal*, Vol. 2, pp. 183-216.
- BECKER G. (1975), *Human capital*, Columbia University Press, New York
- BEHRENS T. (2001), Hochschulräte und Kuratorien, in Pasternack, Peer (Hrsg.), "Flexibilisierung der Hochschulhaushalte". *Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder*, Marburg: Schüren, pp. 232-240.
- BEN-DAVID J., ZLOCZOWER A. (1962), "Universities and academic systems in modern society", in: J. Ben-David, Scientific Growth: Berkeley: *University of California Press*, pp. 125-157.
- BERGAMIN BARBATO M. (1991), *Programmazione e controllo in un'ottica strategica*, Torino: Utet.
- BIOLCATI RINALDI F., CHECCHI D., GUGLIELMETTI C., SALINI S., TURRI M. (2008), "Ranking e valutazione: il caso delle classifiche delle università", *Rassegna Italiana di Valutazione*, Vol. 41, pp. 81-114.
- BOGUMIL, J., HEINZE R. G., GROHS S., GERBER S. (2008), *Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument? Eine empirische Analyse der Mitglieder und Aufgabenbereiche*. Abschlussbericht der Kurzstudie, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- BORGONOV E. (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, EGEA, Milano.
- BORGONOV E. (2002), "L'accreditamento e la qualità nel sistema universitario italiano", in *Atti del XXIV Convegno Aidea, La cultura aziendale nell'università e nella società in cambiamento*.
- BORGONOV E. (2005), "Teoria degli stakeholder e amministrazione pubblica", *Azienda Pubblica*, Vol. 2, pp. 201-205.
- BOYCE G. (2002), "Now and then: revolutions in higher learning", *Critical perspective on accounting*, 13 (5-6), pp. 575-601.
- BRAUN D., MERRIEN F. X. (1999), Governance of universities and modernization of the State, in D. Braun, F. X. Merrien (a cura di), *Towards a new model of governance for universities? A Comparative View*, Kngsley, Londra.
- BRENNAN J. (1999), "What Kind of University?" in Brennan J., Fedrowitz J., Huber M., Shah T. (a cura di), *What kind of university? International Perspectives on knowledge, participation and governance*, Buckingham: The Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 3-7

- BRENNAN J., SHAH T. (2000), *Managing quality in higher education. An international perspective on institutional assessment and change*, Buckingham, SRHE & Open University Press.
- BROWN, W. O. Jr. (2001), "Faculty participation in university governance and the effects on university performance", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 44, pp. 129-143.
- CACCIA M. L. (2005), "L'orientamento strategico dei sistemi di controllo nelle aziende pubbliche", *Azienda Pubblica*, 1, pp. 33-57.
- CAMMELLI M., MERLONI F. (a cura di) (2006) *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*. Il Mulino.
- CANDY P. (2000), "Knowledge navigators and lifelong learners: producing graduates for the information society", *Higher education research and development*, 19 (3), pp. 261-277.
- CANTELE S. (2006), *La stakeholder scorecard. Dalla formulazione delle strategie alla misurazione delle performance sociali*, Giappichelli, Torino.
- CAPANO G. (2000), *L'università in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CAPANO G., TOGNON G., (a cura di) (2008), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Bologna: Il Mulino.
- CARINGELLA F., a cura di (2008) *Dizionario di diritto amministrativo*, ed. DIKE
- CARLIN W., SOSKICE D. (2006), *Macroeconomics: imperfections, institutions et policies*- Oxford University Press
- CARRICO C. S., HOGAN S. M., DYSON R. G. E ATHANASSOPOULOS A. D. (1997), "Data envelope analysis and university selection", *The Journal of the Operational Research Society*, 48, 12, 1163-1177.
- CATALANO G., MORI P. A., SILVESTRI P., TODESCHINI M. (1993), *Chi paga per l'istruzione universitaria*, Franco Angeli Milano.
- CHANDLER A.D. (1962), *Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*, Cambridge: Mit Press.
- CHEPS (2006), *Issues in higher education policy 2005, An update on higher education policy issues in 2005 in 10 Western countries*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).
- CHEPS (2007a), *Higher education in Germany*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Country report.
- CHEPS (2007b), *Higher education in the United Kingdom*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Country report.
- CHEPS (2007c), *Higher education in the Netherlands*, University of Twente – Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Country report.
- CLARK B. C. (1983), *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkley, CA: University of California Press.
- CLARKE M. (2004), "Weighing things Up: A closer look at U.S. news and world report's ranking formulas", *College and University*, 79, 3, pp. 3-9.
- CLARKE M. (2007), "The impact of higher education rankings on student access, choice, and opportunity", *Higher Education in Europe*, 32, 1, pp. 59-70.
- CNVSU (2009), *Decimo rapporto sullo stato del sistema universitario*.
- COCCIA B., FINOCCHIETTI C. – a cura di (2009), *Fabbriche di titoli* – Cimea
- CODA V. (1988), *L'orientamento strategico nelle imprese*, Torino: Utet.
- COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.G. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, pp. 3-23.
- COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.G. (a cura di March J.G.) (1993), *Un modello di scelta organizzativa a cestino dei rifiuti*, Bologna: Il Mulino.
- CONCEIÇÃO P., HEITOR M.V., OLIVEIRA P.M. (1998), "Expectation for the university in the knowledge-based economy", *Technological Forecasting and Social Change*, 58, pp. 203-214.

- CORRADI F. (2009), "L'Exzellenzinitiative: la politica per l'eccellenza accademica in Germania", in F. Corradi (a cura di), *Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro paesi europei*, Milano: LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto.
- CRE (Conference des recteurs européens) (1996), *Diversification in higher education*, Paris, Statement of the Confederation of European Union Rector's Conferences adopted at 60th Confederation Assembly, November.
- CURRIE J., VIDOVICH L. (2000), "Privatization and competition policies for Australian universities", *International journal of educational development*, 20, pp. 135-151.
- CZARNIAWSKA B., GENELL K. (2002), "Gone shopping? Universities on their way to the market", *Scandinavian journal of management*, 18, pp. 455-474.
- D'AVENI R. A. (1996), "A Multiple-Constituency, Status-Based Approach to Interorganizational Mobility of Faculty and Input-Output Competition among Top Business Schools", *Organization Science* 7, 2, pp. 166-189.
- DALE S., KRUEGER A. (2002), "Estimating the Payoff to Attending a More Selective College: An Application of Selection on Observables and Unobservables", *The Quarterly Journal of Economics*, 117, 4, pp. 1491-1527.
- DE BOER H., HUISMAN J., (1999), "The New public management in Dutch universities", in D. Braun, F. X. Merrien (eds), *Towards a New Model of Governance for Universities? A comparative view*, London: Jessica Kingsley.
- DE GROOF J., NEAVE G., E SVEC J. (1998), *Democracy and governance in higher education*, Den Haag, Kluwer Law International.
- DEL VECCHIO M. (1998), Corporate governance e aziende sanitarie pubbliche, in G. Airoidi, G. Forestieri (a cura di), *Corporate governance, analisi e prospettive del caso italiano*, ETAS, Milano.
- DENISON E. (1967), *Why growth rates differ*, Washington, DC, The Brookings Institution
- DFG/WR [Deutsche Forschungsgemeinschaft/ Wissenschaftsrat], 2008: Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz. Bonn: DFG/ WR.
- DILL D. E SOO M. (2005), "Academic quality, league tables and public policy. A crossnational analysis of university ranking systems", *Higher Education*, 49, 4, pp. 495-537.
- DUDERSTADT J. J. (2000), *A university for the 21st century*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- EBCINOGLU F., LESZCZENSKY M., (2008), "Studiengebühren in Deutschland und Europa – Eine Übersicht", *Forschung & Lehre*, Vol. 1, pp. 12-14.
- ERICHSEN H. (2004) "Akkreditierung in Deutschland – Eine Erfolgsgeschichte?", in Gützkow Frauke, Quaißer, Gunter (Hrsg.), *Hochschule gestalten – Denkanstöße aus Hochschulpolitik und Hochschulforschung*, Bielefeld: UVW, pp. 275-288.
- EURYDICE (2008), *La governance nell'istruzione superiore in Europa. Politiche, strutture, finanziamento e personale accademico*, Bruxelles.
- FANGMANN H., HEISE S. (2008): "Staatliche Mittelvergabe als Marktsimulation? Systemische Probleme und Lösungsansätze", *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, vol. 3, pp. 41-58.
- FAVOTTO E., PILONATO S. (2005), "Il processo strategico negli enti locali: il network come nuovo schema concettuale", *Azienda Pubblica*, 3, pp. 363-380.
- FEDERKEIL G. (2002), "Some Aspects of Ranking Methodology. The CHE ranking of German universities", *Higher Education in Europe*, 27, 4, pp. 389-397.
- FERLIE E., ASHBURNER L, FITZGERALD L, PETTIGREW A. (2002), *The new public management in action*, Oxford: Oxford University Press.
- FERLIE E., LYNN L.E., POLLIT C. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oup.
- FERRARA G. (2002), "La formazione economico-aziendale nella prospettiva europea", in A. V. (2002), *La cultura economico-aziendale nell'università e nella società in cambiamento*, Atti del XXIV Convegno AIDEA, pp. 13-45.
- FINOCCHIETTI C. (2008), *L'accreditamento dei corsi universitari Italia - Francia - Germania - Inghilterra - Spagna*, Universitas Quaderni 22, Roma: Cimea della Fondazione Rui.

- FINOCCHIETTI C. (2009), *La governance delle università*, Universitas Quaderni, Roma: Cimea della Fondazione Rui.
- FINOCCHIETTI C. (2010), *Il finanziamento dell'istruzione superiore*. Francia, Germania, Inghilterra, Spagna; Universitas Quaderni 22, Roma: Cimea della Fondazione Rui.
- FREEDMAN, J. O. (2004), President and Trustees, in R. G. Ehrenberg, (a cura di), *Governing Academia*, Cornell University Press, Ithaca (NY), USA.
- FREEMAN E. R. (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Marshfield Mass: Pitman.
- FROOMAN J. (1999), "Stakeholder influence strategies", *Academy of Management Review*, Vol. 24, 2, pp. 191-205.
- GALBRAITH P.L. (1998a), "System dynamics and university management", *System dynamics review*, 14 (1), pp. 69-84.
- GALBRAITH P.L. (1998b), "When strategic plans are not enough: challenges in university management", *System dynamics. An international journal of policy modeling*, Vol. X, (1-2), pp. 55-84.
- GALBRAITH P.L. (1998c), "Are university learning organization?", in Mohapatra P. K.J. (1998), *System thinking in management*, ed., Department of industrial engineering and management, Kharagpur, pp. 70-87.
- GARLATTI A. (1996), *Bilancio e controllo economico nelle università degli studi*, EGEA, Milano.
- GELLERT C. (1999), *Innovation and adaptation in higher education; The changing conditions of advanced teaching and learning in Europe*, Kingsley, Londra.
- GLÄSER J., LANGE S., LAUDEL G., SCHIMANK U. (2008), Evaluationsbasierte Forschungsfinanzierung und ihre Folgen. In: Mayntz, Renate et al. (Hrsg.), *Wissensproduktion und Wissenstransfer. Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit*, Bielefeld: Transcript, pp. 145-170.
- GRUENING G. (2001), "Origin And Theoretical Basis Of NPM", *International Public Management Journal*, Vol. 4, pp. 1-25.
- GUTHRIE J., HUMPHREY C. (1996), "Public sector financial management developments in Australia and Britain", *Governmental and non-profit accounting*, 9 (2), pp. 30-49.
- HANDEL K. (2005), *Die Umsetzung der Professorenbesoldungsreform in den Bundesländern*, Gütersloh: CHE.
- HINNA L., MONTEDURO F. (2006), *Amministrazioni pubbliche. Evoluzione e sistemi di gestione* – Aracne
- HODGES R., WRIGHT M., KEASY K. (1996), "Corporate governance in the public services: concepts and issues", *Public money and management*, Vol. XVI, n. 2.
- HÖDL E., ZEGLIN W. (1999), *Hochschulreform und Hochschulmanagement – Eine kritische Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion*. Marburg: Metropolis.
- HOFFJAN, A., KENTRUP S. (2008), "Bedarfsberechnung für den Ausfallfond der Studienbeitragsdarlehen in Nordrhein-Westfalen", *Hochschulmanagement*, Vol. 3, pp. 42-49.
- HOOD C. (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- HOOD C. (1995), "The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme", *Accounting Organizations and Society*, Vol. 20, 2-3, pp. 93-109.
- HORNBOSTEL S. (2001), "Die Hochschulen auf dem Weg in die Audit Society. Über Forschung, Drittmittel, Wettbewerb und Transparenz", in Stölting, E. Schimank U. (Hrsg.), *Die Krise der Universitäten*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 139-158.
- HORTON S. (1999), "The united state: self-governed profession or managed occupation?", in D. Farnham (a cura di), *Managing academic staff in changing university system*, Buckingham, SRHE & Open University Press.
- HOSSLER D., FOLEY E. M. (1995), "Reducing the noise in the college choice process: The use of college guidebooks and ratings", in Walleri D. e Moss M. K. (a cura di.), *New Directions in institutional research. No. 88. Evaluating and responding to college guidebooks and rankings*, Jossey Bass, San Francisco.
- HÜFNER K. (2003), "Governance and funding oh higher education in Germany", *Higher education in Europe*, Vol. 28, 2, pp. 145-163.
- HÜTHER O. (2008), "Starke Dekane – Schwache Professoren? Vergleich und Analyse der deutschen Landeshochschulgesetze", *Hochschulmanagement*, Vol. 3, pp. 23-27.

- INGRAM R. T. (1995), *Effective trusteeship. A guide for board members of public colleges and universities*, Washington, D.C.: Association of Governing boards of university and colleges.
- ISHIDA H., SPILERMAN S., SU K. (1997), "Educational Credentials and Promotion Chances in Japanese and American Organizations", *American Sociological Review*, 62, 6, pp. 866-882.
- JACOBS B., VAN DER PLOEG F. (2005), *Guide to reform of higher education: a European perspective*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper n. 5327.
- JAEGER M. (2005), *Leistungsbezogene Mittelvergabe und Qualitätssicherung als Elemente der hochschulinternen Steuerung*, HIS-Kurzinformationen A/12/2005, Hannover: HIS.
- JONES L. R., GUTHRIE J., STEANE P. (2001a), "Learning from international public management reform", *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 11-A, Oxford, Elsevier Science.
- JONES L.R., GUTHRIE J., STEANE P. (2001b), "New Public management: learning from international public management reform", *Elsevier Science Inc.*, Vol. 2, New York.
- KAPLAN G. E. (2004), "How academic ships actually navigate: a report from the 2001 survey on higher education governance", in R. G. Ehrenberg (a cura di), *Governing Academia*, Cornell University Press, Ithaca (NY), USA.
- KEHM B., LANZENDORF U. (2006), "Germany – 16 Länder Approaches to Reform", in Kehm, B. L. Ute (eds.), *Reforming University Governance – Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn: Lemmens, pp. 135-186.
- KELLER M., KELLER P. (2001), *Making Harvard Modern: The Rise of America's University*, Oxford University Press.
- KENNEDY M., CLARE, C. (1999). "Some Issues in Building System Dynamics Model for Improving the Resource Management Process in Higher Education", in Proceedings of the 17th International System Dynamics Conference, Wellington, New Zealand.
- KIMMINICH O. (1982), "Hochschule im Grundrechtssystem", in: Christian Flämig *et al.* (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts*. Bd. 1. Berlin: Springer, pp. 56-90.
- KÖSTER C. (2008), "Studiengebühren in Deutschland: Ein Überblick", *Hochschulmanagement*, Vol. 3, pp. 30-36.
- KRÜGER H. (1996), Hochschule in der bundesstaatlichen Verfassungsordnung. In: Flämig, Christian *et al.* (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, 2. Aufl., Berlin et al.: Springer, pp. 157-187.
- KUHLMANN S., HEINZE T. (2004), Evaluation von Forschungsleistungen in Deutschland: Erzeuger und Bedarf. Teil 1 u. 2, in: *Wissenschaftsrecht* 36, 53-69, pp. 126-149.
- LANE J.E. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington: Brookings.
- LANGE S. (2007), "The basic state of research in Germany: conditions of knowledge production pre-evaluation". In: Whitley, Richard/ Gläser, Jochen (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems*. *Sociology of the Sciences Yearbook* 26, Dordrecht: Springer, pp. 153-170.
- LANGE S. (2009a), "Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben", in Seckelmann M., Lange S. Horstmann T. (Hrsg.), *Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Forschungs-, Hochschul- und Bildungspolitik: Analysen, Erfahrungen, Zukunftsperspektiven*, Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.
- LANGE S. (2009b), "Hochschulrät", in Hornbostel S., Knie A., Dagmar S. (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*, Wiesbaden: VS, pp. 176-189.
- LANZENDORF U., PASTERNAK P. (2008), "Landeshochschulpolitiken", in Hildebrandt A. Wolf F. (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS, pp. 43-66.
- LAQUA A. (2003): *Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Eine Analyse der Ratsmodelle nach den Landeshochschulgesetzen*, Baden-Baden: Nomos.
- LAUGHLIN R. (1992), *Accounting Control and Controlling Accounting: the Battle for the Public Sector*, Discussion Paper 92.29, Sheffield University Management School.
- LE GRAND J. (1991), "Quasi-markets and social policy", *The Economic Journal*, Vol 101, 408, pp. 1256-1267.

- LEAGUE OF EUROPEAN RESEARCH UNIVERSITIES (LERU) (2007) *Doctoral studies in Europe: Excellence in researcher training*, Brussels.
- LESZCZENSKY M., ORR D. (2004): *Staatliche Hochschulfinanzierung durch indikatorgestützte Mittelverteilung. Dokumentation und Analyse der Verfahren in 11 Bundesländern*, HISKurzinformationen A/2/2004, Hannover: HIS.
- LIPMAN HEARNE M. (2006), *High-Achieving Seniors and the College Decision*. Documento disponibile all'indirizzo web: <http://www.lipmanhearne.com/teenstudy/LHI-teenstudy.pdf>.
- LIU N. C., CHENG Y. (2005), "Academic Ranking of World Universities – Methodologies and problem", *Higher Education in Europe*, Vol. 30, 2.
- LUCAS R.E. (1988), "On the mechanics of economic development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, pp. 3-42
- LYNN MEEK V. (2000), "Diversity and marketization of higher education: incompatible concepts?", *Higher Education Policy*, 13, pp. 23-39.
- LYNN MEEK V., GOEDEGEBUURE L., HUISMAN J. (2000), "Understanding diversity and differentiation in higher education: an overview", *Higher Education Policy*, 13, pp. 1-6
- MAASSEN A.M., VAN VUGHT F. (1989), *Dutch Higher Education in Transition*, Enschede, CHEPS.
- MACHUNG A. (1998), "What's at Stake: College Rankings and the News Media", *Change*, pp. 12-16.
- MARGINSON S. (2000), "Rethinking academic work in the global era", *Journal of higher education policy and management*, 22 (1), pp. 23-35.
- MARGINSON S., RAMSDEN P. (2000), Introduction, *Journal of higher education policy and management*, 22 (1), pp. 23-35.
- MARRUCCI (2004) L'Università negli Stati Uniti d'America, in una prospettiva comparata con l'Italia (http://people.na.infn.it/~marrucci/riforma/universitaUSA_2ed.pdf)
- MARRUCCI L. (2008), "Come si governano le università degli altri: una prospettiva comparata", in Capano G., Tognon G., (a cura di), *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Bologna: Il Mulino.
- MAS COLELL A., WHINSTON M.D. (1995), *Microeconomic Theory* – Oxford University Press
- MASIA A (2003) *I modelli della programmazione*, in *Universitas*, 87, pp. 3 ss.
- MASIA A. (2003), *Le politiche nazionali a sostegno dell'internazionalizzazione accademica* – CRUI
- MAYNTZ R. (2002), "University Councils. An Institutional Innovation in German Universities", *European Journal of Education*, Vol. 37, pp. 21-28.
- MCCORMICK R. E., MEINERS R. E. (1988), "University governance: a property rights perspective", *Journal of Law & Economics*, Vol. 31, pp. 423-442.
- MCDONOUGH P. M., ANTONIO A. L., WALPOLE M. B. E PEREZ L. (1998) "College 14 Rankings: democratized college knowledge for whom?", *Research in Higher Education*, 39, 5, 513-537.
- MENEGUZZO M. (1995), "Dal New public management alla public governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica", *Azienda Pubblica*, n. 3.
- MERSCHEN, J. (2007), *An economic analysis of the university: university governance and the effects of faculty participation in university decision-making*, Verlag, Stuttgart, Germania.
- MESSICK S. (1994), *Validity of Psychological Assessment: Validation of Inferences from Persons' Responses and Performances as Scientific Inquiry into Score Meaning*. Keynote address presented at the Conference on Contemporary Psychological Assessment, Stockholm, Sweden, June.
- MINELLI E., REBORA G., TURRI M. (2002), *Il valore dell'università*, Milano: Guerini.
- MINSEN H., MOLSICH B., WILLKESMANN U., ANDERSEN U. (2003), *Kontextsteuerung von Hochschulen? Folgen der indikatorisierten Mittelzuweisung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- MINTZBERG H. (1979), *The structuring of organisations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- MINTZBERG H. (1983), *Power in and around organisations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MINTZBERG H. (1994), *In the rise and fall of strategic planning*, New York: Free Press.
- MINTZBERG H., WATERS J. A. (1985), "Of strategies: Deliberate and Emergent", *Management Science*, 24/9, pp. 257-272.

- MIOLO VITALI P. (2001), *I sistemi di misurazione economico-finanziaria nelle Università italiane: problemi e prospettive*, Padova: Cedam.
- MORPHEW C. C. (2000), "Institutional diversity, program acquisition and faculty members: examining academic drift at a new level", *Higher education policy*, 13, pp. 55-77.
- MORRIS N. (2002), "The developing role of departments", *Research Policy*, Vol. 31, pp. 817-833.
- MÜNCH R. (2006), "Wissenschaft im Schatten von Kartell, Monopol und Oligarchie. Die latenten Effekte der Exzellenzinitiative", *Leviathan*, 34, pp. 466-486.
- NATALE F. (2001), "I caratteri generali dell'azienda universitaria", *Azienda Pubblica*, 5.
- NCES (National Center for Education Statistics) (2004), *A decade of undergraduate student aid: 1989-90 to 1999-2000*
- NEAVE G. (2001), "Governance, change and the universities in Western Europe", in W. Z. Hirsch e L. E. Weber (a cura di), *Governance in higher education. The University in a state of flux*, London, Economica.
- NEWBY P. (1999), "Culture and quality in higher education", *Higher Education Policy*, 12, pp. 261-275.
- NEWMAN J. (2001), *Modernising governance. New labour, policy and society*, London: Sage Publications.
- NICKEL S., ZIEGELE F. (2006), "Profis ins Hochschulmanagement. Plädoyer für die Schaffung von hauptamtlichen Karrierewegen für Hochschul- und Fakultätsleitungen", *Hochschulmanagement*, Vol. 1, pp. 3-8.
- NULLMEIER F., PRITZLAFF T., WIESNER A. (2003): *Mikro-Policy-Analyse. Ethnographische Politikforschung am Beispiel Hochschulpolitik*, Frankfurt a.M./ New York: Campus.
- OCSE (1994), *The jobs study*, OECD, Paris.
- OCSE (1996a), *Employment and growth in the knowledge based economy*, OECD, Paris.
- OCSE (1996b), *Technology, productivity and job creation*, OECD, Paris.
- OECD (2000), *Education at a Glance 2000*, OECD Indicators, Paris: OECD.
- OECD (2002), *Education at a Glance 2002*, OECD Indicators, Paris: OECD.
- OCSE, (2004), *Financial management and governance in HEIS: United States*, HEFCE – OECD/IMHE national report.
- OECD (2006), *OECD thematic review of tertiary education. The Netherlands*, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/18/37411491.pdf>.
- OECD (2007) *Thematic Review of Tertiary education. Country Note: The Netherlands*.
- OECD (2007), *Education at a Glance 2007*, OECD Indicators, Paris: OECD.
- OECD (2009), *Education at a Glance 2009*, OECD Indicators, Paris: OECD.
- ONIDA P. (1968), *Economia d'azienda*, Torin. UTET.
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- PALETTA A. (1999), *Assetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica*, Padova: Cedam.
- PALETTA A. (2004), *Il governo dell'Università. Tra competizione e accountability*, Bologna: Il Mulino.
- PARKER C. (2002), *The open university*, Cambridge University Press.
- PAVAN A. (2003), "Sistemi informativi e misurazione del valore nelle strutture universitarie", relazione al Convegno Nazionale dei Responsabili della Gestione di Strutture Universitarie, Villasimius – Cagliari.
- PECHAR H., PELLERT A. (1998), "Managing change: organizational reform in Austrian universities", *Higher Education Policy*, Vol. 11, 1998, pp. 141-151.
- PERNA L. (2006), "Studying college access and choice: a proposed conceptual model", in Smart J. C. (a cura di), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*. Vol. XXI, Springer, pp. 99-157.
- PEROTTI L. (2010), *Economia e università: il caso olandese*. Chess Working Paper n. 4/2010.
- PETERS, B. GUY (2001), *Politica comparata*, Bologna: il Mulino.
- PHILLIPS R., FREEMAN E. R., WICKS A. C., (2003), "What stakeholder theory is not". *Business Ethics Quarterly*, Vol. 13, 4, pp. 479-502.
- PIERSON P. (1996), "The path to European integration. An historical institutionalism perspective", *Comparative Political Studies*, Vol. 29, pp. 123 – 163.

- PLANDER H. (2004), "Leistungsbezogene Professorenbesoldung: Reformmotor oder Reformbremse?", *Das Hochschulwesen*, Heft 2/04, pp. 42-55.
- POLLITT C., BOUCKAERT G. (2002), *La riforma del management pubblico*, Milano: Università Bocconi Editore.
- PORTER M.E. (1980), *Competitive strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors*, New York: Free Press.
- QUEVA C. (2005), *Die Besoldung von Universitätsprofessoren. Eine Betrachtung der Besoldung in amerikanischen Hochschulen vor dem Hintergrund der Besoldungsreform in Deutschland*, Frankenthal: Hemmer.
- RAGIN C. C. (1987), *The Comparative Method*, Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- REAVILL L. R. P. (1997), "Quality assessment and the stakeholder model of higher education", *Total Quality. Management*, Vol. 8, 2-3, pp. 246-252.
- REBORA G. (1999), *Un decennio di riforme - nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-1999)*, Milano: Guerini Associati.
- REBORA G. (2002), "Università e valore pubblico: il significato di una lineadi ricerca nell'Europa del XXI secolo" in E. Minelli, G. Rebora, M. Turri (2002), *Il valore dell'università*, Milano: Guerini.
- REESE J. (1998), "The Brouhaha Over Rankings", *Stanford Business*.
http://www.gsb.stanford.edu/community/bmag/sbsm9809/feature_brouhaha.html
- REIS R. (1993), *Tomorrow's Professor: Preparing for Careers in Science and Engineering*, John Wiley & Sons.
- REPONEN T. (1999), "Is leadership possible at loosely coupled organizations such as universities?", *Higher Education Policy*, 12, pp. 59-79.
- RICCABONI A. (2003), "La valutazione integrata della didattica e della ricerca: il Progetto VAI nell'Università di Siena", *Azienda pubblica*, Vol. 16, pp. 463-493.
- RICCI E. A. (1999), "College and university governance in the United States: an historical survey", <http://www.newfoundations.com/History/HEGovernance.html>.
- ROBERTS D., THOMSON L. (2007), "University League Tables and The impact on student recruitment", *Reputation Management for Universities*, Working Paper Series n. 2.
- RÖBKEN H. (2006), "Profile deutscher Universitätsleitungen", *Beiträge zur Hochschulforschung*, Vol. 28, pp. 6-29.
- ROMER P.M. (1990), "Endogenous technological change", *Journal of Political Economy*, Vol. 98, pp. 71-102.
- ROSOVSKY H. (1991), *The University: An Owner's Manual*, New York: W.W. Norton & Company.
- ROSOVSKY, H. (1990), *The University: a owner's manual*, W. W. Norton & Co, New York, USA.
- ROSTAN M., VAIRA M. (2007), "Il cambiamento strutturale nei sistemi di istruzione superiore: persistenza e ridefinizione del dualismo élite/massa", *Sociologia del Lavoro*, n. 105.
- RUDOLPH F. (1990), *The American college & university – A history*, University of Georgia Press, Athens (GA), USA.
- SCHADE A. (2004), "Shift of Paradigm in Quality Assurance in Germany. More Autonomy but Multiple Quality Assessment?", in Schwarz S., Westerheijden Don F. (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer, pp. 175-196.
- SCHIMANK U. (1995), *Hochschulforschung im Schatten der Lehre*. Frankfurt, M.: Campus.
- SCHIMANK U., LANGE S. (2006), "Hochschulpolitik in der Bund/Länder-Konkurrenz", in Weingart P., Niels C. T. (Hrsg.), *Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, pp. 311-346.
- SCHIMANK U., LANGE S. (2009), "The German University System: A Late-Comer in New Public Management", in Paradeise C. et al. (eds.), *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Dordrecht: Springer, pp. 65-92, forthcoming.
- SCHMIDT T. (2004), *Deutsche Hochschulräte. Begriff, Darstellung und rechtliche Analyse*, Frankfurt (a.M): Lang.

- SERRANO-VELARDE K. (2008), *Evaluation, Akkreditierung und Politik: Zur Organisation von Qualitätssicherung im Zuge des Bologna-Prozesses*, Wiesbaden: VS.
- SIDDI A. (2002) "L'evoluzione della divisione del lavoro in Italia nell'epoca della new economy", *Moneta e Credito*, Vol. 55, pp. 387-413.
- SIDDI A. (2003) *Education, employment and development in a classical model of division of labour*, Discussion paper del Dipartimento di Scienze economiche, Università di Roma "La Sapienza", ed. Aracne
- SILVESTRI P. (2003), *L'istruzione*, in Corso di Scienza delle Finanze, a cura di P. Bosi, Il Mulino, Bologna.
- SIMONE R. (1995), *Idee per il governo*, L'Università, Laterza, Roma-Bari.
- SINGH G. (2002), "Educational consumers or educational partners: a critical theory analysis", *Critical Perspective on Accounting*, Vol. 13, 5-6, pp. 681-700.
- SLOAN A. P. (1993), *My years with General Motors*, London: Sedgewick & Jackson
- SORACE D. (1996), L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica, in A. Staropoli (a cura di), *Modelli di università in Europa e la questione dell'autonomia*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- STOLFI G. (2006), *La protezione del valore legale dei titoli di studio*, Doc Cimea 126.
- STUCKE A. (2006) Der Wissenschaftsrat, in: Falk, Svenja *et al.* (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS, pp. 248-254.
- THELEN K., LONGSTRETH F., STEINMO S. (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TIGHE T. J. (2003), *Who's in charge of America's research universities*, State University of New York Press, Albany (NY), USA.
- TRIVELLATO P. (2007), "Università: sì, ma quale?", *Consumatori, diritti e regole*, 3, pp. 7-18.
- TROW M. (1994), "Managerialism and the academic profession: the case of England", *Higher Education Policy*, 7/2, pp.11-18.
- TURRI M., REBORA G. (2009), "La governance del sistema universitario in Italia: 1989-2008", *Azienda pubblica*, Vol. 22, 2, pp. 259-284.
- USHER A., SAVINO M. (2006), *A World of Difference: A global survey of University League Tables*, EPI.
- VAIRA M. (2007), *Dalla scuola all'università Politiche e pratiche di orientamento in sei paesi europei*, Milano: LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto.
- WEICK K. E. (1979), *The Social Psychology of organizations*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- WILLIAMS G. (1996), The many faces of privatization, *Higher education management*, 8 (3), pp. 39-57.
- WITTE J., SCHREITERER U. (2003), "Perspektiven für eine leistungsorientierte Professorenbesoldung im Lichte internationaler Erfahrungen", in Müller-Böling D. (Hrsg.), *Leistungsorientierte Professorenbesoldung. Grundlagen – Weichenstellungen – Optionen*, Gütersloh: Bertelsmann, pp. 49-137.
- YIN R. K. (2003), *Case study research: design and methods*, 3rd Edition, Thousand Oaks, CA: Sage.